

**Министерство внутренних дел Российской Федерации
Белгородский юридический институт**

Шабаева Д.И.

Правовое положение учреждений

учебное пособие

Белгород 2003

ББК 67.99 (2)3
Ш 18

Шалайкин Р.Н. Правовое положение учреждений: Учебное пособие.
– Белгород: ОН и РИО БЮИ МВД России, 2003. – 93 с.

Рецензенты: Кандидат юридических наук **Цуканов О.В.** (БУПК)

Кандидат юридических наук **Озеров О.Н.** (БелЮИ МВД
России)

Рассмотрено и одобрено на заседании кафедры гражданско-правовых дисциплин (протокол № 3 от 21 октября 2002 г.) и методического совета (протокол № 2 от 25.11.02 г.)

В представленном пособии рассмотрены общие положения и отдельные особенности правового положения учреждений, как самостоятельных субъектов гражданский правоотношений.

Пособие предназначено для практических работников учреждений, различных направлений деятельности, сотрудников органов внутренних дел, а так же студентов учебных заведений обучающихся по специальности «Юриспруденция».

©ОН и РИО БелЮИ МВД РФ, 2003.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Понятие учреждения и его место в системе юридических лиц	6
§ 1. Понятие учреждения и его признаки.....	6
§ 2. Учреждение как некоммерческая организация	20
§ 3. Классификация учреждений.....	26
§ 4. Осуществление финансирования учреждений.....	29
Глава 2. Возникновение, функционирование и прекращение деятельности учреждений	35
§ 1. Общие положения о создании учреждений.....	35
§ 2. Решение о создании учреждения.....	40
§ 3. Государственная регистрация учреждения.....	50
§ 4. Особенности деятельности учреждений.....	56
§ 5. Ответственность учреждений.....	67
§ 6. Реорганизация и ликвидация учреждений.....	72

Введение

Анализ современного отечественного законодательства о юридических лицах показывает, что оно постоянно совершенствуется. Этот объективный процесс связан с возрастающей ролью, которую играют юридические лица в экономическом обороте. Трудно представить экономику современного государства, в котором юридические лица не занимали бы главенствующее место.

Вопросам, связанным с деятельностью юридических лиц, всегда принадлежало ключевое место в гражданско-правовой науке и практике. И в настоящее время эта проблема не утратила своей актуальности, поскольку существенное изменение отношений собственности привело к появлению в экономических отношениях большого числа действующих субъектов как физических, так и юридических лиц. Это обстоятельство повлекло за собой возникновение немалого числа конфликтов и противоречий в деятельности данных субъектов.

Проблемы, связанные с определением и классификацией юридических лиц, на протяжении длительного времени привлекали внимание отечественных цивилистов. Так, известный учёный Г.Ф. Шершеневич при рассмотрении юридических отношений выделял два вида субъектов гражданского права: физические и юридические лица. Анализируя различные концепции юридического лица середины и конца XIX - начала XX веков, он признавал, что юридическое лицо есть создание объективного права путём общего или специального разрешения. Закон определяет объём его правоспособности с учётом той цели, для которой оно существует¹.

Шагом вперёд в развитии законодательной базы о юридических лицах, можно считать принятие нового Гражданского кодекса РФ, который отразил качественно новый уровень и характер экономических отношений в России, дал развернутую и целостную характеристику института юридического лица, сформулировал целый ряд принципиально новых положений и принципов, характеризующих его правовой статус.

Определённое значение в этом отношении имеют и положения статьи 120 ГК РФ, раскрывающие понятие «учреждение», которое создается собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируется им полностью или частично; а также ст. 296 ГК РФ, в которой раскрывается содержание права оперативного управления.

Таким образом, российский законодатель впервые определяет учреждение как самостоятельное юридическое лицо. На первый взгляд, учреждения, являясь некоммерческими организациями, участвуют в гражданском обороте в

¹ См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие (по изданию 1910-1912 гг.). - М.: Спарк, 1995. Т.2. Вып. 2;3;4. С. 176-184.

значительно меньшей степени, чем коммерческие организации. Это обусловлено в первую очередь тем, что цель и деятельность учреждений лежат в производственной, нематериальной сферах. Учреждения выступают в гражданском обороте лишь в той мере, в которой это необходимо для обеспечения их основной деятельности, которая нередко лежит вне сферы гражданского права. Однако названные сферы обеспечивают стабильность протекания гражданского оборота, ведь именно в форме учреждения существуют практически все органы государственной власти, в том числе и те, которые осуществляют контроль за деятельностью других хозяйствующих субъектов. Порядок образования, отношения с собственником имущества, правовое положение имущества, порядок реорганизации и ликвидации учреждения и некоторые иные вопросы приобретают весьма важное значение в свете бурных экономических реформ в нашей стране.

Анализ правовой литературы показывает, что если раньше общие вопросы правового статуса юридических лиц освещались достаточно полно, то конкретные вопросы правового статуса того или иного юридического лица, в частности учреждений, не получили должной теоретической разработки. И не удивительно, так как в условиях планово-административной системы в этом не было практической надобности. Если в научных трудах достаточно широко рассматривались общие вопросы, связанные с правовым положением юридических лиц², то проблема, связанная с особенностями правового положения учреждений в юридической науке, исследовалась в значительно меньшей степени.

Одна из первых и немногих попыток исследования правового положения учреждений, в частности, учреждений министерства внутренних дел как юридических лиц была предпринята П.М. Комаровым³.

Несмотря на то, что основное поле деятельности учреждений, входящих в систему Министерства внутренних дел, относится к сфере борьбы с преступностью, процесс коммерциализации общества объективно коснулся и правоохранительной системы. В связи с этим возник вопрос о социально-экономической и правовой оценке этого явления, о его перспективах и последствиях, о степени и формах регламентации подобной деятельности.

Так же одним из положений, представляющих интерес является вопрос, связанный с определением такого понятия, как «правовое положение», в качестве термина, обозначающего совокупность представленных физическому или юридическому лицу прав и возложенных на него юридических обязанностей. Определенный интерес представляет и определение понятия – правовой статус. Ведь его нельзя просто сводить к правоспособности или правосубъектности. Правовой статус не исчерпывается правоспособностью или правосубъектностью: он включает в себя содержание этих понятий, но не сводится к нему.

² См., например: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. - М.: Красный пролетарий, 1950. С. 368.

³ См.: Комаров П.Н. Правовое положение юридических лиц в системе МВД. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1988. С.19.

Глава 1. Понятие учреждения и его место в системе юридических лиц

§ 1. Понятие учреждения и его признаки

В последнее время появление в отечественном законодательстве ряда новых организационно-правовых форм юридических лиц таких, как акционерные общества, производственные кооперативы, товарищества и др., отвлекло внимание современных исследователей от весьма известной в недалёком прошлом организационно-правовой формы юридического лица, каким является учреждение.

Учреждение в настоящее время является довольно распространённым субъектом гражданско-правовых отношений и включает в себя органы государственной власти и управления, суд, прокуратуру, городские, районные больницы, поликлиники, образовательные учреждения, библиотеки, музеи, театры и др. Общие положения об учреждении содержатся в ГК РФ и в Федеральном законе РФ «О некоммерческих организациях»⁴, особенности правового положения отдельных видов учреждений определяются иными законами и правовыми актами. Так, на сегодняшний день действуют законы «О библиотечном деле»⁵, «О музейном фонде и музеях в Российской Федерации»⁶, «Об образовании» (в редакции Федерального Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»)⁷, «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁸ и ряд других.

Из всей массы учреждений можно выделить как наиболее распространённые государственные учреждения. Большая часть государственных юридических лиц, деятельность которых осуществляется в области управления, социальной сфере, сферах образования, здравоохранения и других областях деятельности, преимущественно не носящей коммерческого характера, имеют организационно-правовую форму учреждения. К числу государственных учреждений можно отнести учреждения, входящие в систему МВД России. Это объясняется, прежде всего, тем, что законодатель наделяет основные органы и учреждения системы МВД России правами и обязанностями юридического лица⁹.

Ст. 120 ГК РФ и ст.9 Закона РФ «О некоммерческих организациях» определяет учреждение как некоммерческую организацию, созданную собственни-

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 2.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2591.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁹ Стамкулов У.М. Органы внутренних дел как юридические лица: Лекция. - Караганда, 1986. С. 10; Фролов А.Д. Юридические лица: Лекция. -Уфа: УВШ МВД РФ, 1993. С. 28-31.

ком для осуществления им функций некоммерческого характера (управленческих, социально-культурных и иных) и финансируемую им полностью или частично.

Первые упоминания об организациях, выполняющих функции, сходные с функциями такой, ныне существующей организационно-правовой формы, как учреждение, появились ещё в середине XIX века. Речь идет, прежде всего, о всевозможных земских учреждениях, получивших своё закрепление в Положении 1864 года¹⁰. Это были местные органы власти, осуществлявшие управление практически всеми сферами жизни населения на местах, закон обязывал земские учреждения заниматься местными делами строго в пределах территории губернии или уезда.

В задачи земских учреждений входило выполнение ряда весьма значимых для общества и государства функций: заведование имуществом, капиталами и денежными сборами земства; попечение о развитии народного производства, местной торговли и промышленности; заведование земскими благотворительными заведениями; попечение о народном образовании и здравоохранении, то есть те функции, которые в настоящее время выполняют многие государственные учреждения.

При вступлении в гражданско-правовые отношения земские учреждения пользовались правами юридического лица. В качестве полноправного представителя земских учреждений выступали управы, они могли приобретать и отчуждать имущество, заключать договоры, вступать в обязательства, вчинять гражданские иски и отвечать на суде по имущественным делам земства. Для выполнения хозяйственных операций управы могли заключать гражданско-правовые договоры: найма, подряда, поставки с публичных торгов, отдачи на комиссию и пр. Управы могли делать и непосредственные хозяйственные распоряжения. Земские собрания могли назначить способ осуществления той или иной хозяйственной операции, а при отсутствии указаний избрание такого способа предоставлялось самой управе.

Для заведования принадлежащим земству недвижимым имуществом, заведениями, учреждениями - вообще для выполнения поручений земских собраний - избирались уполномоченные, в задачу которых входило сообщение местной управе о замеченных беспорядках в земском хозяйстве¹¹.

Положение 1864г. предусматривало ответственность земских учреждений как юридических лиц «за превышение власти, за действия, противоречащие существующему законодательству, за неисполнение основанных на законе требований местных начальств, неправильные распоряжения по хозяйственным де-

¹⁰ См.: Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. ПСЗ-II. Т. XXXIX. № 40457.

¹¹ Сообщение министерства внутренних дел начальникам губерний от 20 августа 1866г. Сборник правительственных распоряжений по делам, до земских учреждений относящимся. - СПб., 1868. Т. 1. С. 258.

лам и за всякий ущерб или ущемление интересов как обществ, так и частных лиц». Жалобы на действия земских учреждений со стороны правительственных и общественных учреждений рассматривались Правительствующим Сенатом (ст. 118). Частные лица, общества и установления могли предъявить земским учреждениям иски на общих основаниях¹², да и то лишь в случаях, когда земские учреждения в качестве юридического лица вступали с ними в имущественные сделки.

Однако, несмотря на все сходства земских учреждений и учреждений настоящего времени, нельзя сказать, что земские учреждения были подлинным прототипом такой, ныне существующей организационно-правовой формы юридического лица, как учреждение, - это только первая попытка создания подобных юридических лиц. Земские учреждения обладали более широким кругом полномочий и выполняемых функций, структура, порядок образования и многие другие особенности существенно отличались от особенностей сегодняшних учреждений.

Отечественной цивилистике институт учреждения известен с 20-х годов XX века. Так, согласно Постановлению ВЦИК и СНК РСФСР от 27. 09. 26г. (в редакции от 26. 07. 62г.)¹³ была предусмотрена возможность создания учреждений, состоящих на государственном бюджете РСФСР, которые могли производить только те хозяйственные операции, которые непосредственно связаны с их деятельностью или являются необходимыми для осуществления возложенных на них задач. В соответствии со ст. 24 ГК РСФСР 1964 года учреждения, состоящие на государственном бюджете и имеющие самостоятельную смету, рассматривались как один из видов юридических лиц.

В западно-европейских гражданских кодексах о существовании учреждения как о форме юридического лица, так же упоминается, но немного раньше. Так, германский гражданский кодекс 1896г. признал два основных вида юридического лица – общество, или объединение физических лиц на правах членства, и учреждение. Учреждение создаётся на основе акта, утверждённого государством. Если осуществление цели учреждения стало невозможно или угрожает общественным интересам, соответствующие органы власти могут дать другое назначение или закрыть его¹⁴.

Отечественное законодательство относит учреждения к вполне самостоятельной форме юридического лица, и говоря об этом, необходимо обозначить, какое понятие вкладывает законодатель в термин – юридическое лицо. «Юридическим лицом, отмечается в п. 1 ст. 46 Гражданского Кодекса Российской Федерации, признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и

¹² См.: Мыш М.И. Положение о земских учреждениях со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. - СПб., 1890. С. 395.

¹³ СУ РСФСР 1926. № 64. Ст. 499; ВВС РСФСР. 1962. № 30. Ст. 465.

¹⁴ См.: Савельев В.А. Гражданский кодекс Германии. - М., 1994.

отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде».

В специальной литературе имеются и другие, порой несколько упрощенные определения данного понятия. «Юридическое лицо, - пишет Е. Богатых, - это искусственно созданное единство (образование), которое может самостоятельно от своего имени участвовать в имущественном обороте, приобретать гражданские права и обязанности»¹⁵.

Нельзя не отметить, что институт юридического лица, занимающий одно из центральных мест в системе гражданско-правовых отношений, имеет давнюю историю. Его основы были заложены еще римскими юристами, а развернутое выражение получили в знаменитом Кодексе Наполеона - французском гражданском кодексе 1804 г.

Сущность и назначение данного института общеизвестны: служить упорядочению, правовому регулированию обмена, гражданского оборота в условиях товарно-денежных, рыночных отношений. «Чтобы данные вещи могли относиться друг к другу как товары, товаровладельцы должны относиться друг к другу как лица, воля которых распоряжается этими вещами»¹⁶.

В силу того, что законодательство отводит учреждениям самостоятельное место в системе юридических лиц, общие признаки юридических лиц, выведенные из положений действующих законов, решений судов, доктринальных исследований юристов, в полной мере распространяется и на учреждения, при этом в отношении учреждений выделяются специфические особенности, характерные для данного вида юридического лица. В своей основе эти признаки сводятся к следующим особенностям:

Гдеи есаөеііііа аәеіпòаі. Этот признак не включён в содержание ст. 43 ГК РФ, но предполагается ею. Из этого признака следует, что юридическое лицо обладает соответствующей устойчивой структурой. Названный признак обеспечивает возможность выступления учреждения как единого целого, это обеспечивается, прежде всего, тем, что во главе соответствующего учреждения стоят органы управления или руководитель, наделённые собственником данного учреждения определёнными полномочиями. Они осуществляют внутреннее управление учреждением и действуют от его имени вовне. Руководители и работники, находящиеся как бы внутри учреждения, должны знать, что представляет собой соответствующее юридическое лицо, чем оно занимается, что представляет собой его имущество. Всё это важно и для тех, кто вступает с этим учреждением в правовые отношения.

¹⁵ Богатых Е.А. Гражданское и торговое право. - М.: ИНФРА, 1996. С. 37.; Богданов Е. В. Сущность и ответственность юридического лица // Государство и право. 1997. № 10. С. 97.

¹⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., Т. 23. С. 94.

Данный признак закрепляется в учредительных документах учреждения, целью этого принципа является чёткое регулирование отношений между собственником и созданным им юридическим лицом, что в свою очередь позволяет достичь максимально эффективных результатов в деятельности учреждения. В данном случае происходит своего рода соединение интересов собственника учреждения и его работников.

Проявление данного признака можно рассмотреть на примере такого вида учреждения, как высшее учебное заведение МВД, несмотря на то, что данное учреждение является образовательным, и на первый взгляд его задачи не затрагивают сферу деятельности большего числа учреждений, входящих в систему МВД, тем не менее данный вуз имеет свои специфические особенности прежде всего как учреждение, входящее в систему подразделений МВД России.

«Высшим учебным заведением Министерства внутренних дел Российской Федерации является образовательное учреждение, имеющее статус юридического лица и реализующее профессиональные образовательные программы высшего профессионального образования в сфере правоохранительной и других видов деятельности, входящих в компетенцию Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹⁷.

Организационное единство вуза МВД как юридического лица обеспечивается всесторонне продуманным, системным подходом к построению его коллектива, при котором все его структурные компоненты интегрированы функциональными, координирующими и субординирующими связями. Филиалы, факультеты, кафедры, подготовительное отделение, научно-исследовательские лаборатории, библиотека, учебные подразделения, административные и вспомогательные службы и другие структурные подразделения имеют свои, четко определенные функции, согласуют, координируют свою деятельность, подчиняя, субординируя ее целевому назначению вуза. Этому способствует четкое определение его задач, закрепленных в Положении о вузе МВД, а также - уставе вуза.

Каждое высшее учебное заведение МВД имеет свое наименование, Устав и органы управления, печать и расчетный счет в банке. Наиболее важные вопросы своей внутренней деятельности, а также внешних правовых отношений в качестве юридического лица вуз обсуждает на заседаниях выборного органа - ученого совета, возглавляемого начальником вуза.

Непосредственное и повседневное управление деятельностью вуза осуществляет его начальник

Ἐὶ οὐκ ἔστιν ἔργον ἰσχυρῶς ἐκτελεσθῆναι Любая деятельность немислима без соответствующих инструментов, предметов техники, оборудования, денежных средств. Объединение этих инструментов в единый имущественный комплекс,

¹⁷ См.: Положение о высшем учебном заведении Министерства внутренних дел Российской Федерации. Приложение № 1 к приказу МВД России от 15 июня 1994 года. № 202.

принадлежащий конкретной организации, а также отграничение его от имущества, принадлежащего другим физическим и юридическим лицам, принято называть имущественной обособленностью.

Важно подчеркнуть требование ГК РФ, согласно которому имущество юридического лица должно принадлежать ему на праве собственности либо на ином, ограниченном вещном праве – праве хозяйственного ведения или оперативного управления. По общему правилу выступающая в имущественном обороте организация должна быть собственником своего имущества. Но в то же время законодатель не мог не учитывать ситуацию, реально сложившуюся в стране: существование большого числа государственных и муниципальных предприятий, не являющихся собственниками имущества, закрепленного на их балансе. Эти организации наделяются правом хозяйственного ведения на соответствующее государственное или муниципальное имущество, что предоставляло возможность признавать их юридическими лицами. Другой вид специфических организаций, с точки зрения вещного права на закрепленное имущество, предоставляли финансируемые собственником учреждения. В отношении имущества, включенного в их смету, они обладают правом оперативного управления. Таким же вещным правом, но с определенными дополнительными полномочиями, наделены и казенные предприятия. Свое конкретное выражение имущественная обособленность находит в том, что юридическое лицо должно иметь либо самостоятельный баланс (коммерческая организация), либо самостоятельную смету (некоммерческая организация).

Имущественная обособленность учреждения выражена, прежде всего, в том, что учреждения не является собственником своего имущества, а обладает лишь достаточно ограниченным вещным правом - правом оперативного управления, которое характеризуется тем, что:

1. Учреждение осуществляет права владения и пользования закрепленным за ним имуществом в пределах, установленных федеральным законом, заданиями собственника и назначением имущества.

2. Собственник имущества, переданного учреждению, в случае не использования или использования данного имущества не по назначению, имеет право изъять переданное имущество и в дальнейшем использовать его по своему усмотрению.

- 1.1. Право оперативного управления на передаваемое собственником имущество появляется у учреждения с момента фактической передачи этого имущества, если иное не установлено законом, другими правовыми актами или решением собственника (п. 1 ст. 299 ГК РФ).

Впервые конструкция оперативного управления в нашем законодательстве получило своё закрепление в ст. 94 ГК РСФСР 1964 года и ст. 21 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик, однако научной разработкой данной проблемы отечественные учёные занимались достаточно давно,

одним из первых кто обратил внимание на конструкцию оперативного управления был А.В. Венедиктов¹⁸.

В действующем законодательстве право оперативного управления нашло своё закрепление в статье 296 ГК РФ: «Казённое предприятие, а также учреждение в отношении закреплённого за ними имущества осуществляют в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им». Основываясь на данной норме, можно предположить, что учреждение, как и казённое предприятие, вполне на законных основаниях могут распоряжаться находящимся у них на праве оперативного управления имуществом, однако в законодательстве имеется норма, которая содержит прямой запрет на распоряжение учреждением закреплённого за ним имущества, а именно в п. 1 ст. 298 ГК РФ сказано: «Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закреплённым за ним имуществом и имуществом, приобретённым за счёт средств, выдаваемых ему по смете».

Данное несоответствие двух норм ГК, а именно ошибочное наделение учреждения правомочием распоряжения имуществом, передаваемым собственником и приобретенное на средства, выдаваемые по смете, привело к тому, что в различных законах и нормативных актах, регулирующих правовое положение отдельных видов учреждений, появился ряд несоответствий, в силу которых некоторым учреждениям предоставлено право распоряжаться не принадлежащим им на праве собственности имуществом.

Например, в соответствии с п. 4 ст. 27 Закона РФ от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»¹⁹, высшее учебное заведение вправе выступить в качестве арендодателя закреплённого за ним имущества. В частности, государственные и муниципальные высшие учебные заведения вправе сдавать такое имущество в аренду без права выкупа с согласия ученого совета высшего учебного заведения по ценам, которые не могут быть ниже цен, сложившихся в данном регионе. При этом получение какого-либо согласия собственника на эти действия не требуется. В п. 4 ст. 29 Закона о музеях так же установлено право музея сдавать в аренду недвижимое имущество.

И хотя законность предоставления отдельным видам учреждений правомочий такого рода иными правовыми актами²⁰, чем закон, вызывает определенные сомнения, на практике указанные учреждения пользуются ими достаточно широко.

¹⁸ См., напр.: Венедиктов А.В. Государственная, социалистическая собственность. - М.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 840.

¹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4135.

²⁰ Напр.: Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного образования (п.45) от 7 марта 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12. Ст. 1053.

2.2 Собственник имущества, переданного учреждению, в случае не использования или использования данного имущества не по назначению имеет право изъять переданное имущество и в дальнейшем использовать его по своему усмотрению.

Данное право собственника закреплено в п. 2 ст. 296 ГК РФ. Представляется, что законодательное закрепление данного права собственника носит вполне обоснованный характер, право изъятия собственником имущества выступает в данном случае как один из видов санкций со стороны собственника за не целевое использование имущества, а следовательно, за деятельность учреждения, не соответствующую поставленным собственником имущества задачам.

Однако, говоря о праве собственника изымать используемое не по назначению имущество, необходимо учитывать, что помимо передаваемого собственником и приобретенного по смете имущества, учреждение может обладать и имуществом, которое оно приобрело за счёт доходов от разрешённой деятельности. Так, согласно п.2 ст. 298 ГК РФ: «если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе», данное имущество не может быть изъято у него решением комитетов по управлению имуществом или других государственных или муниципальных органов, в том числе, когда оно используется не по назначению.

К сожалению, говоря о самостоятельном распоряжении имуществом и доходами от разрешённой деятельности, законодатель не определяет, принадлежит ли данное имущество учреждению на праве собственности или же на ином вещном праве.

Неясность в вопросе о праве учреждения на доходы от разрешённой деятельности нередко приводит на практике к такой ситуации, когда собственник учреждения использует учреждение и его возможность заниматься деятельностью, приносящий доход как инструментом извлечения коммерческой выгоды из деятельности юридических лиц, чья деятельность на первый взгляд не имеет ничего общего с коммерческой деятельностью.

Решение данного вопроса может заключаться в том, чтобы более чётко определить права учреждений по отношению к имуществу полученному не по смете от собственника, если не в общих законах, регулирующих деятельность всех учреждений, то хотя бы в законах и типовых положениях, регулирующих деятельность отдельных их видов. Это способствовало бы стимулированию и активизации деятельности учреждений с точки зрения самофинансирования, что позволило бы увеличить заработную плату сотрудников большинства государственных учреждений, в том числе учреждений, чья деятельность лежит в таких мало финансируемых областях, как здравоохранение и образование. Закрепление права учреждений по отношению к доходам от разрешённой дея-

тельности позволило бы поднять на должный уровень материально-техническую базу учреждений. Руководители учреждений были бы уверены, что полученные средства не будут изъяты собственником, а пойдут на развитие данного учреждения.

Приведённые выше признаки такого ограниченного вещного права, как оперативное управление являются лишь проявлением сущности права оперативного управления. Поэтому в данном случае важным является понятие юридической природы права оперативного управления. Среди различных точек зрения по этому вопросу преобладающей является та, которая сводится к пониманию права оперативного управления как разновидности субъективного гражданского права, относящегося к числу абсолютных (вещных) прав (цивилистическая концепция).

Цивилистической позиции права оперативного управления противостоит комплексная концепция, родоначальником которой является А.В. Венедиктов, поддержанная Ю.К. Толстым, Э.Г. Полонским и другими. Суть этой концепции сводится к тому, что право оперативного управления нельзя трактовать как чисто цивилистическое, что оно складывается как из гражданских, так и из административных правомочий²¹. Обосновывая свою позицию Ю.К. Толстой отмечает, что право оперативного управления относится к числу комплексных субъективных прав, поскольку в его состав входят не только цивилистические, но административные правомочия; право оперативного управления реализуется в различных правоотношениях, складывающихся как по горизонтали, так и по вертикали²².

Этому мнению Ю.К. Толстого соответствует мнение Э.Г. Полонского: «гражданско-правовые нормы, бесспорно, составляют значительную часть при институте права оперативного управления. Их значение, в частности, состоит в том, что они определяют общие положения названного института. Но даже из их текста вытекает необходимость издания для надлежащего регулирования оперативного управления норм других отраслей права, в частности административного и финансового», и далее: «эти обстоятельства заставляют нас сделать вывод об отраслевой неоднородности норм института оперативного управления и о невозможности их отнесения к другой отрасли - гражданскому праву»²³.

Другая - цивилистическая точка зрения в наиболее концентрированном виде изложена в работе М.И. Брагинского. Он критикует позицию Ю.К. Толстого, полагает, что право оперативного управления и составляющие его содержание правомочия владения и пользования являются гражданско-правовыми. Сле-

²¹ Толстой Ю.К. Социалистическая собственность и оперативное управление: В сборнике статей «Проблемы гражданского права» / Под ред. Ю.К. Толстого, А.К. Юрченко, Н.Д. Егорова. - Л.: 1987. С. 48.

²² Там же.

²³ Полонский Э.Г. Право оперативного управления государственным имуществом. - М.: Юрид. литература, 1980. С. 52,53.

дует согласиться с М.И. Брагинским²⁴, что деление юридических фактов по отраслям права в целом нельзя считать оправданным, а следовательно, характер юридического факта, с которым связано возникновение, изменение или прекращение конкретного субъективного права не может служить классификационным признаком при определении юридической природы самого права.

Современная правовая действительность позволяет сделать вывод, что обозначенный научный спор завершился сегодня победой цивилистической концепции. Это подкрепляется следующими фактами:

Во-первых, ликвидирована монополия государства на создание юридических лиц с правом оперативного управления имуществом; право создавать такие юридические лица получили и граждане и юридические лица, а значит применение норм административного права в отношении «собственник имущества учреждение» не уместно, так как в административно-правовом отношении должно обязательно участвовать государство.

Во-вторых, нормы, регулирующие право оперативного управления, помещены в раздел II части первой ГК РФ, который называется «Право собственности и другие вещные права». Таким образом, законодатель однозначно определяет, что право оперативного управления является чисто цивилистическим, вещным правом.

Nai ino iyo aei u ay adae ai nei i daai ay i o ai no ai i ino u Согласно содержанию ст. 56 ГК РФ, юридические лица отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом. «Правосубъектность юридического лица, и прежде всего такие признаки, как организованное единство и имущественная обособленность проявляется вовне именно через его имущественную ответственность». В этом проявляется принцип самостоятельной гражданско-правовой ответственности юридического лица. В соответствии с этим правилом участники или собственники имущества юридического лица не отвечают по его обязательствам, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам участников или собственников. Исключения установлены для казенных предприятий (п. 5 ст. 115 ГК РФ) и учреждений (п. 2 ст. 120 ГК РФ). Однако они ни в коей мере не нарушают общего принципа, поскольку ответственность других субъектов права (имеются в виду собственники имущества таких юридических лиц) по долгам названных организаций является лишь субсидиарной.

Согласно п.2 ст. 120 ГК РФ, учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, это объясняется прежде всего тем, что имущество принадлежит учреждению только лишь на праве оперативного управления, и распорядится им в качестве средства погашения кредиторской задолженности учреждение не имеет права, и в силу этого в законе установлена денежная ответственность учреждения. При недостаточности

²⁴ Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. - М.: Юрид. литература, 1981. С. 77, 78.

что учреждение обладает ограниченным числом прав и обязанностей, необходимых исключительно для достижения поставленной цели, данные права и обязанности чётко зафиксированы в учредительных документах учреждения.

Специальная правоспособность в отечественном законодательстве получила весьма своеобразное выражение, она закреплена законом в виде общего принципа. В ГК РФ установлено, что юридические лица могут иметь гражданские права, соответствующие целям их деятельности, предусмотренным в учредительных документах.

Говоря о специальной правоспособности, необходимо учитывать, помимо общего отличия специальной от общей правоспособности, и отличие специальной правосубъектности различных учреждений в зависимости от характера и направления их деятельности, так, например, специфика и профиль деятельности органов и учреждений МВД РФ определяют и специальный характер их гражданской правосубъектности. Это связано с тем, что наделение органов внутренних дел гражданской правосубъектностью предполагает реализацию тех гражданских прав и обязанностей, которые служат цели выполнения задач, стоящих перед указанными органами. Как юридические лица, они могут совершать лишь такие гражданско-правовые действия, которые направлены на достижение поставленных перед ними задач, в отличие от граждан, способных иметь любые, предусмотренные законом права и обязанности.

Не менее важным элементом, чем правоспособность, является гражданская дееспособность, то есть способность к юридически значимым действиям лица приобретать гражданские права и создавать для себя гражданские обязанности. В отличие от физических лиц, у учреждений, как одного из видов юридических лиц, правоспособность и дееспособность возникают и прекращаются одновременно.

Дееспособность, представляющая собой признаваемую законом способность лица своими действиями осуществлять свою правоспособность, то есть приобретать права и обязанности, осуществлять их, изменять или прекращать, распоряжаться ими, вносит в правосубъектность новые социально-юридические компоненты, вводит в нее активный элемент, придает ей новое свойство, специфичное для гражданского права²⁸.

Отечественный Гражданский кодекс не использует понятие дееспособность юридического лица. ГК использует понятие органы юридического лица как структурные элементы социального образования.

Дееспособность юридического лица по общему правилу непосредственно осуществляется его органами. «Юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, дейст-

²⁸ Черепяхин Б.Б. Охрана правосубъектности граждан. Гражданско-правовая охрана интересов личности. - М.: Юрид. литература, 1969. С. 91.

вующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами» – гласит ст. 53 ГК РФ. В учредительных документах учреждения чётко определены органы управления или полномочия руководителя, на которые и возлагаются функции по приобретению гражданских прав и обязанностей.

Порядок назначения или избрания органов юридического лица определяется законом и учредительными документами.

Реализация правосубъектности учреждений осуществляется действиями органов, в результате которых у последнего возникают, изменяются или прекращаются гражданские права и обязанности. Действия органа являются действиями самого юридического лица, поскольку формирование и осуществление его воли предусмотрено в положении об органе или учреждении.

Юридическое лицо признается правоспособным, потому что правоспособны его органы, то есть они могут совершать действия, имеющие юридическое значение. Однако, хотя воля юридического лица психологически является волей людей, составляющих его органы, социально и юридически - это воля коллективного образования, не сводимого к сумме его органов. Орган юридического лица в своем качестве органа не является субъектом каких-либо гражданских прав и обязанностей, обособленных от гражданских прав и обязанностей юридического лица.

Как было отмечено выше, для учреждения характерно то, что его организационное единство выражается в наличии внутренних подразделений (отделов, отделений и т.д.), приспособленных к выполнению возложенных на них задач, а также соответствующих органов, начальника, осуществляющего руководство учреждением. Благодаря этому учреждение выступает вовне как единое целое, как единый субъект, хотя может обладать сложной внутренней структурой.

Таким образом, дееспособность учреждения осуществляется его органами, которые действуют на основании доверенности. Под органом понимается лицо или группа лиц, которые, согласно Положению об органе определяют и осуществляют деятельность юридического лица, имеющего организационно-правовую форму - учреждения. Права и обязанности органа определяются в рамках Положения об учреждениях данного вида.

В соответствии с делением правоспособности на общую и специальную, С.Н. Братусь предложил делить дееспособность лица, соответствующую его правоспособности на общую и специальную²⁹. В зависимости от того, какой правоспособностью обладает субъект (общей или специальной), такой и будет его дееспособность. Объем содержания дееспособности должен соответствовать объему содержания правоспособности, так как дееспособность рассчитана на осуществление правоспособности. Дееспособность как элемент правосубъ-

²⁹ См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. - М.: Красный пролетарий, 1950. С. 64.

ектности способствует реализации правоспособности и связана с последней прямой функциональной связью субординации³⁰.

Основываясь на данной позиции, можно сделать вывод о том, что учреждения в силу своей специальной правосубъектности обладает специальной дееспособностью, ведь именно дееспособность реализует возможности, заключенные в правоспособности учреждения. Нельзя рассматривать в отрыве друг от друга категории правоспособность и дееспособность, правоспособность как и дееспособность составляет одно из проявлений правосубъектности. Как юридические категории, они взаимодополняют друг друга и отдельное их существование для любого конкретного лица не имеет смысла.

Подводя итог анализу такого признака юридического лица как самостоятельное участие в имущественном обороте, хотелось бы отметить следующее: в данном признаке получает законченное выражение хозяйственно-оперативная самостоятельность учреждения. Возникая на основе имущественных и организационных предпосылок, этот признак является окончательным внешним выражением самостоятельности и гражданской правосубъектности не только учреждений, но и всей совокупности юридических лиц. Как и любое юридическое лицо, учреждение, независимо от того, к какой сфере деятельности оно относится, обладает правоспособностью и дееспособностью и в силу этого может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, быть истцом и ответчиком в суде и в полной мере выступать в гражданско-правовых отношениях от собственного имени как одно из самостоятельных юридических лиц.

Приведенные выше четыре признака (особенности) юридических лиц являются общепризнанными, «классическими», и они в полной мере присущи учреждению, что позволяет сделать вывод о том, что учреждение вполне обоснованно занимает самостоятельное место среди всей массы юридических лиц.

Таким образом, ещё раз необходимо отметить, что юридическим лицом является только такая организация, которая удовлетворяет всем указанным выше признакам.

Статус юридического лица придает учреждению качества полноправного субъекта имущественных отношений. На него в полном объеме распространяются правила о гражданско-правовой защите его имущественных прав, которые характеризуется специфическими приемами, совокупность которых в юридической науке принято называть методом правового регулирования,

Содержание данного метода гражданско-правового регулирования раскрывается в следующих моментах.

³⁰ См.: Иоффе О.С. Логические пределы понятий юридического лица, оперативного управления, хозяйственного обязательства // Правоведение.1972. № 6. С. 103-105.

Во-первых, в равенстве участников гражданских, имущественных отношений. Субъекты гражданского права в своих имущественных взаимоотношениях равны и ни одна из сторон не вправе устанавливать для другой определенное правовое поведение, диктовать свою волю.

Во-вторых, система гражданско-правовых норм представляет субъектам гражданского права широкую свободу в определении и осуществлении их имущественных прав. Она содержит большое число диспозитивных правил (норм), в рамках которых участники гражданско-правовых отношений могут обсуждать, детализировать взаимные права и обязанности, если это вызывается их интересами, возможностями и целевым назначением.

§ 2. Учреждение, как некоммерческая организация

Определив учреждение как самостоятельное юридическое лицо и охарактеризовав признаки юридического лица применительно к учреждениям, необходимо определить, какое место учреждения занимают среди всей массы известных правовой наукой юридических лиц.

Согласно классификации, предусмотренной в ст. 50 ГК РФ, юридические лица делятся на коммерческие и некоммерческие организации. Цель деятельности коммерческих – извлечение прибыли, некоммерческих – культурная, образовательная и другая цель подобного рода. И в частности, в п.3 данной статьи, помимо таких форм юридических лиц, как: потребительские кооперативы, общественные и религиозные объединения, благотворительные фонды, к числу некоммерческих отнесены финансируемые собственником учреждения.

Такое понятие как «некоммерческие организации» появилось в отечественном законодательстве сравнительно недавно в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 года, однако, это было ещё только упоминание. Реально эта категория начинает работать благодаря ГК РФ 1994 года, который определил её статус, складывающийся из двух основных элементов – условий и последствий отнесения организаций к числу некоммерческих. Деятельность некоммерческих организаций регулируется как ГК РФ, так и отдельными законами, определяющими различные организационно-правовые формы некоммерческих организаций. Так, в период с 1992 по 1998 год принято более 20 законов, которые касаются некоммерческих организаций, и в настоящее время законодательство в этой области не утратило динамики своего развития. Некоторые из этих законов имеют общий характер, относятся ко всей этой разновидности юридических лиц или их значительной группе (Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года³¹, «Об общест-

³¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

венных объединениях» от 19 мая 1995 года³²), а некоторые касаются отдельных видов таких организаций.

Следует согласиться с В.А. Дозорцевым в том, что юридическая проблема правового положения некоммерческих организаций сложнее, чем коммерческих. Если последние осуществляют рыночную деятельность, которая полностью подпадает под действие гражданского права, то некоммерческие организации, осуществляя свои основные функции, нуждаются в рыночной деятельности. Гражданское право здесь является предпосылкой для действия норм других отраслей права, оказывающих влияние на гражданско-правовую регламентацию товарных отношений, в которых приходится участвовать некоммерческим организациям³³.

Учреждение можно отнести к классическим видам некоммерческих организаций, ему в полной мере присущи оба условия, содержащиеся в п.1 ст. 50 ГК РФ, которые определяют признание организации некоммерческой, это: основная цель деятельности не должна преследовать извлечения прибыли; недопущение распределения полученной в результате разрешённой деятельности приносящей доход, прибыли между участниками.

Í áðáíí èç áíéíáéé ÿáéÿáðíÿ ááéíí ááÿò áéíí ííòé. Извлечение прибыли не является основной целью деятельности некоммерческого юридического лица, что и объясняет отнесения учреждения в классификационном ряду юридических лиц к разновидности некоммерческих. Однако п. 2 статьи 50 ГК РФ дополнительно предусматривает, что некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность, но лишь в ограниченных пределах, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. Учреждение создаётся не для извлечения прибыли от своей деятельности, а согласно п. 1. Ст.120 ГК РФ, для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, и данное определение полностью совпадает с первым условием предъявляемым к некоммерческим организациям.

Цели деятельности учреждения чётко регламентированы, они находят своё закрепление прежде всего в учредительных документах, которые составляются при непосредственном участии собственника, передаваемого в оперативное управление учреждению, имущества. Собственник учреждения, осуществляя финансирование, имеет право в любой момент проверить расходование переданных средств, и в случае обнаружения того факта, что средства, выделенные учреждению, расходуются не для выполнения конкретно поставленных задач, учредитель может приостановить деятельность учреждения, а в случае грубого нарушения условий, закреплённых в учредительных документах, и лик-

³² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

³³ Дозорцев В.А. Состояние и проблемы совершенствования законодательства о некоммерческих организациях // Журнал российского права. 1998. № 10/11. С. 41.

видировать³⁴ созданное им учреждение. Поэтому деятельность учреждения должна быть направлена исключительно для достижения поставленных целей (носящих некоммерческий характер), ради которых и было создано учреждение, в противном случае учреждение, как самостоятельный вид некоммерческой организации, утратит свое значение.

Рассматривая данную форму юридического лица и цели его деятельности, в качестве примера можно привести специфику целей деятельности ряда юридических лиц, относящихся к системе Министерства внутренних дел: в силу того, что типичной организационно-правовой формой выступления вовне для органов внутренних дел Российской Федерации является организационно-правовая форма учреждения, на данные органы в полной мере распространяются правила нормы закона определяющей цели деятельности всех учреждений в целом.

Однако, говоря о целях деятельности учреждений системы МВД, необходимо учитывать тот факт, что в своей деятельности они руководствуются законами и нормативными актами, в которых в основном содержатся императивные нормы, наделяющие данные юридические лица властными правами и обязанностями. Но в тоже время, помимо административных, органы внутренних дел становятся участниками и гражданско-правовых отношений. Соответственно, в нормативных актах, регламентирующих деятельность органов и учреждений системы МВД РФ, содержатся и нормы гражданско-правового характера. Отсюда напрашивается вывод о том, что специфика возникающих на их основе гражданско-правовых отношений проявляется в том, что они прямо или косвенно связаны с выполнением возложенных на органы и учреждения системы МВД задач, направленных на достижение конкретных целей деятельности.

В силу того, что в системе МВД существует большое количество учреждений и сферы их деятельности весьма разнообразны, они могут создаваться для решения различных задач и наделяться разнообразными функциями, на первый взгляд не сходными друг с другом, однако в целом конечный результат их деятельности направлен на достижение одной цели – обеспечение стабильной деятельности и наиболее эффективного функционирования Министерства внутренних дел Российской Федерации, а следовательно, и государства в целом.

Государство в лице органов внутренних дел России осуществляет охрану общественного порядка, обеспечивает общественную безопасность, осуществляет охрану всех форм собственности независимо от субъектного состава собственников. Охрана собственности - одна из основных задач, стоящих перед органами внутренних дел. Практически все подразделения органов внутренних дел прямо или косвенно связаны с охраной имущественных прав собственников:

³⁴ Учреждение может быть ликвидировано только по основаниям, которые предусматривает п. 4 Ст. 61 ГК РФ, ликвидация учреждения не может быть осуществлена в следствие признания его банкротом.

мерческая организация в случае получения доходов от разрешённой деятельности использует в полном объёме полученную прибыль исключительно только для достижения целей и задач, ради которых было создано. Данный признак в полном объёме относится как к некоммерческим организациям в целом, так и к учреждениям в частности, он носит достаточно конкретный и универсальный характер. В противном случае учреждения, являясь коммерческими организациями, потеряли бы свою значимость как самостоятельный вид некоммерческой организации.

Помимо соответствия учреждений условиям, определяющим данное юридическое лицо как некоммерческую организацию, учреждения занимают вполне определённое место в классификационном ряду всего числа некоммерческих организаций.

Ст.2 Федерального закона РФ «О некоммерческих организациях» так же, как и ст. 50 ГК РФ, определяет, что содержащийся в них перечень некоммерческих организаций не является исчерпывающим. Следовательно, помимо содержащихся в ГК РФ и Законе о некоммерческих организациях видов некоммерческих организаций, другими законами могут быть также предусмотрены различные виды некоммерческих организаций. Например, соответствующим федеральным законом предусмотрена такая отсутствующая в ГК РФ и Законе о некоммерческих организациях организационно-правовая форма некоммерческой организации, как товарищество собственников жилья³⁷.

Однако, несмотря на такое разнообразие некоммерческих организаций, деятельность и форма которых регулируется различными законами, существует определённые общие критерии, благодаря которым можно классифицировать всю массу некоммерческих организаций по различным группам и определить место такой формы некоммерческой организации, как учреждение.

К критериям классификации некоммерческих организаций, в частности, можно отнести: характер прав участников некоммерческой организации; объём вещных прав; наличие или отсутствие членства; состав учредительных документов.

По первому критерию деления некоммерческих организаций можно выделить следующие некоммерческие организации:

1. некоммерческие организации с вещными правами участников (учредителей) на их имущество (к которым и относятся учреждения);
2. некоммерческие организации с обязательственными правами участников на их имущество (например, потребительские кооперативы);

³⁷ Дрокин О.Г., Игнатенко А.А., Изотова С.В. и др. Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. Особенности создания, управления и ликвидации. Учредительные документы. - М.: Филинть, 1997. С. 10.

3. некоммерческие организации, в отношении имущества которых их участники не имеют никаких прав (общественные и религиозные организации и ряд других).

В зависимости от объема своих вещных прав некоммерческие организации подразделяются на:

1. некоммерческие организации, основанные на праве оперативного управления (такowymi являются учреждения);

2. некоммерческие организации, основанные на праве собственности (к ним относятся все другие некоммерческие организации).

Некоммерческие организации подразделяются так же на различные группы в зависимости от наличия или отсутствия в них членства:

1. некоммерческие организации, имеющие членство (это, в частности, потребительские кооперативы, союзы (ассоциации) юридических лиц, общественные и религиозные организации (объединения), кроме общественных фондов и общественных учреждений, некоммерческие партнерства);

2. некоммерческие организации, не имеющие членства (к которым и относятся учреждения).

В зависимости от состава учредительных документов некоммерческие организации подразделяются на:

1. некоммерческие организации, действующие на основании учредительного договора и устава (это союзы (ассоциации) юридических лиц);

2. некоммерческие организации, действующие только на основании устава (учреждения и ряд других).

С отнесением учреждений к некоммерческим организациям связывается ряд гражданско-правовых последствий: специальная правосубъектность, то есть установление более узкой правоспособности, чем для коммерческих организаций, невозможность в соответствии со ст. 65 ГК признания учреждения банкротом. Последнее обстоятельство обусловлено, прежде всего, тем, что учреждение не является собственником находящегося в его распоряжении имущества, и ответственность по обязательствам учреждения может нести и собственник (учредитель) данного юридического лица.

Рассматривая учреждение как некоммерческую организацию, необходимо так же отметить следующее: на первый взгляд, учреждения, являясь некоммерческими организациями, участвуют в гражданском обороте в значительно меньшей степени, чем коммерческие организации. Это обусловлено в первую очередь тем, что цели деятельности учреждений лежат в непроизводственной, нематериальной сферах. Учреждения выступают в гражданском обороте лишь в той мере, в которой это необходимо для обеспечения их основной деятельности.

Однако названные сферы обеспечивают стабильность протекания гражданского оборота, ведь именно в форме учреждений существуют практически все органы государственной власти, в том числе и те, которые осуществляют контроль за деятельностью других хозяйствующих субъектов. Порядок образо-

вания, отношения с собственником имущества, правовое положение имущества, порядок реорганизации и ликвидации учреждения и некоторые иные вопросы регулируются гражданским правом.

§ 3. Классификация учреждений

Учреждения являются достаточно распространенным субъектом гражданско-правовых отношений. В форме учреждений существует большое количество как государственных, так и частных организаций, однако их деятельность, в отличие от подавляющего большинства некоммерческих организаций, не урегулирована каким либо специальным законом, в котором была бы дана классификация учреждений в зависимости от различных оснований. Однако на основе анализа деятельности большего числа существующих учреждений и нормативной базы, регулирующей данную деятельность, можно попытаться выделить основные виды учреждений и определить критерии, по которым можно их классифицировать.

Основные критерии классификации учреждений:

- в зависимости от формы собственности, лежащей в основе учреждения;
- в зависимости от выполняемых функций и целей деятельности;
- в зависимости от обладания правом вести самостоятельную деятельность, приносящую доход.

1. В зависимости от формы собственности, лежащей в основе учреждения, можно выделить: государственные, муниципальные и частные учреждения. Иногда по этому же основанию учреждения подразделяют на государственные и негосударственные (частные), употребляя термин «государственные» в широком смысле, т.е. включая сюда и муниципальные учреждения. Суть имущественного положения учреждений, деятельность которых основана на финансировании из государственного или муниципального бюджетов, состоит в том, что вся их деятельность основана на смете, которую составляет по согласованию с собственником орган осуществляющий непосредственное управление учреждением, и который утверждается собственником. Смета представляет собой одну из важнейших категорий гражданского права. Государственные (бюджетные) учреждения получают средства в соответствии со сметой и расходуют их в пределах сметы.

Бюджетные (государственные) учреждения - это наиболее распространенный вид учреждений. Это объясняется, прежде всего, тем, что в нашей стране длительное время существовала государственная монополия на создание юридических лиц, а учреждение представлялось наиболее подходящей формой государственных организаций, ведь учреждение наделялось особым правом на имущество, которое позволяло государству осуществлять постоянный контроль за переданным в оперативное управление имуществом. В силу этого обстоя-

тельства в нашей стране длительное время подавляющее число государственных юридических лиц существовало в форме учреждений, чем объясняется большое число государственных учреждений и в настоящее время.

В свою очередь, бюджетные учреждения можно разделить на две основные группы:

- это учреждения, наделённые властными полномочиями;
- учреждения, выполняющие общественно важные функции без таких полномочий.

К властным учреждениям можно отнести органы государственной власти и управления, судебные органы, иные правоохранительные органы. Вторую группу составляют социальные учреждения, учреждения культуры, образования, здравоохранения и т.п.

Учреждения, наделённые властными полномочиями, - это наиболее значимый с точки зрения осуществления государственного управления вид учреждений, в силу того, что они наделены достаточно широким кругом полномочий как в области управления, так и в области контроля за соблюдением законности в деятельности остальных субъектов. К наиболее объёмным по составу (по количеству учреждений) и значимым видам учреждений, наделённых властными полномочиями, можно отнести учреждения, входящие в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Значение деления учреждений на государственные и частные заключается, прежде всего, в том, что государственные учреждения в своей деятельности должны преследовать общегосударственные интересы и расходовать выделяемые средства исключительно в пределах сметы, что и определяет специфику их деятельности, частные же учреждения освобождены от такого рода обязательств, их деятельность может осуществляться в различных направлениях с целью выполнения различных задач, которые предусмотрены учредительными документами и не противоречат основному законодательству.

2. В зависимости от целей деятельности и выполняемых функций различают:

а) учреждения, представляющие государственные органы и органы местного самоуправления. Органы государственной власти и местного самоуправления являются, прежде всего, носителями публичной власти, так как осуществляют свои полномочия от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований;

б) благотворительные учреждения. Данные учреждения вправе, помимо основной деятельности, направленной на оказание социальной помощи населению, содействие интересам образования, науки, культуры и охраны здоровья граждан и предусмотренной в Законе РФ «О некоммерческих организациях», организовывать массовые мероприятия для привлечения благотворителей, проводить лотереи и аукционы, использовать труд добровольцев, а также реализо-

вывать имущество и пожертвования, поступившие от благотворителей в соответствии с их пожеланиями;

в) образовательные учреждения в соответствии с Законами РФ «Об образовании» (в редакции Федерального Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»)³⁸ и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»³⁹ подразделяются на несколько видов:

- дошкольные учреждения-ясли, детские сады и ясли-сады;
- учреждения общего образования - различные школы;
- учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования - вузы, ПТУ, техникумы, лицеи;
- учреждения дополнительного образования детей;
- учреждения дополнительного образования взрослых;
- специальные (коррекционные) учреждения для обучающихся воспитанников с отклонениями в развитии - различного рода учебно-производственные предприятия (УПП) (например, широко известные в России УПП Всероссийского общества слепых), учреждения для детей сирот, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
- различного рода детские дома, дома ребенка, интернаты;
- другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Круг учредителей образовательных учреждений достаточно широк, и среди них могут быть не только государство, но и частные лица, включая иностранцев, а также религиозные организации РФ, и в силу этого обстоятельства образовательные учреждения могут быть как государственными так и частными⁴⁰;

г) учреждения культуры. К таким учреждениям можно отнести музеи, библиотеки, театры и т.п.;

д) медицинские учреждения;

е) научные учреждения;

ж) социальные учреждения.

Этот перечень не является исчерпывающим, так как деятельность учреждений охватывает практически все сферы общественной жизни и перечислить все виды учреждений, классифицированных по данному основанию, весьма затруднительно.

3. В зависимости от обладания правом вести самостоятельную деятельность, приносящую доход, можно выделить учреждения, обладающие таким правом, и учреждения лишенные его.

³⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁴⁰ Ковалевский С.М. Институт некоммерческих организаций: правовые аспекты // Кодекс info. №10. 1999. С. 3-20.

Право вести самостоятельную деятельность, приносящую доход, должно быть закреплено учредительным документом. Если в учредительных документах учреждения данное право не закреплено, то учреждение не может вести самостоятельную деятельность, приносящую доход. Таким образом, учреждение как бы «связано» уставом, но это представляется целесообразным, так как «освобождение такой организации от любых уставных ограничений, представление ей полной свободы действий привело бы к игнорированию интересов учредителей»⁴¹.

Органы государственной власти и местного самоуправления, в отличие от иных учреждений, не вправе совмещать осуществление своих функций с функциями хозяйствующих субъектов, то есть коммерческих организаций, а также некоммерческих организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, такая возможность может быть предусмотрена только законом (Ст. 7 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»)⁴².

В данной классификации приведены основные критерии, по которым, возможно выделить отдельные виды учреждений, но в свою очередь учреждения, относящиеся к той или иной группе, могут делиться ещё по различным основаниям на более мелкие подгруппы, но в силу большого их числа и индивидуальных особенностей, присущих только конкретному виду учреждения, более подробная классификация не представляется целесообразной.

§ 4 Осуществление финансирования учреждений

Так же, как и вопрос классификации учреждений, весьма интересным представляется вопрос, связанный с особенностями финансирования учреждений.

Особенность положения, связанного с финансированием учреждений, заключается в том, что в отличие от подавляющего большинства юридических лиц, они не являются собственниками имущества, а как и казённые предприятия являются субъектами ограниченного вещного права, права оперативного управления.

Основным источником формирования имущества учреждений и дальнейшей их деятельности является собственник (учредитель). В соответствии со ст.120 ГК РФ и п.1 ст.9 Федерального Закона РФ «О некоммерческих организациях» собственник учреждения обязан его финансировать полностью или частично. В связи с запретом органам государственной власти осуществлять деятельность, приносящую доход (Ст. 7 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»)⁴³, представляется, что

⁴¹ Гражданское право: Учебник. Ч.1 / Под ред. Ю.К. Толстого. А.П., Сергеева. - СПб.: ТЕИС, 1996. С.550.

⁴² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 25. Ст. 1977.

⁴³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 25. Ст. 1977.

финансирование таких органов должно полностью осуществляться за счёт соответствующего бюджета.

В свою очередь, выделение собственником средств на финансирование учреждения предполагает контроль со стороны собственника за расходованием этих средств, в связи с чем на учреждения возлагается обязанность по предоставлению отчётности собственнику.

По общему правилу неиспользованные за отчётный период финансовые средства не могут быть изъяты у учреждения и не учитываются в объёме финансирования на следующий отчётный период.

Говоря о частичном финансировании собственником учреждения, необходимо принимать во внимание возможность получения учреждением дополнительных доходов от разрешенной собственником деятельности, приносящей прибыль. Однако имущество, приобретённое за счёт этих доходов, и сами доходы независимо от того, что они учитывались на отдельном балансе учреждения, не меняют особенностей гражданско-правового положения учреждения.

Также необходимо отметить, что действующее законодательство РФ содержит запрет на снижение собственниками нормативов финансирования определённых видов учреждений, привлекающих дополнительные средства за счёт осуществления деятельности, приносящей доход, или средств, полученных в виде дара, пожертвования и т.п.⁴⁴

В ГК РФ нет конкретного перечня, который бы определял, кто может быть собственником имущества, принадлежащего учреждению, и исходя из этого можно сделать вывод, что учреждение может быть создано любым субъектом гражданского права: Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридическими лицами и гражданами. Однако необходимо отметить, что в зависимости от профиля и целей деятельности учреждения, в законе или других правовых актах определяется, на базе какой собственности может быть создано данное конкретное учреждение. Например, органы государственной власти и управления, суда, прокуратуры, специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением (п.2 ст.11 Закона об образовании) создаются на базе государственной собственности.

Так, учреждения, входящие в систему МВД РФ, подлежат полному финансированию и материально-техническому обеспечению за счёт средств федерального бюджета, однако финансирование строительства и капитального ремонта зданий, технического обслуживания соответствующих учреждений МВД может осуществляться и за счёт средств местных бюджетов.

⁴⁴ См.: п. 9 ст. 41 Закона РФ «Об образовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст.150.; Ст.45 Основ законодательства РФ «О культуре» // Российская газета 17.11.92.

Финансовое обеспечение деятельности органов и учреждений МВД осуществляет Министерство Внутренних Дел России. Органы местного самоуправления обеспечивают на подведомственных им территориях учреждения МВД соответствующими служебными помещениями на условиях аренды и их охрану органами внутренних дел. Транспортными средствами и другими техническими средствами учреждения МВД обеспечиваются в централизованном порядке Правительством РФ, Министерством внутренних дел РФ за счёт средств федерального бюджета⁴⁵.

Однако централизованное финансирование учреждений, входящих в систему Министерства внутренних дел, из бюджетов различных уровней в большинстве случаев оказывается недостаточным для нормального выполнения возложенных на них функций, что приводит к необходимости руководства учреждений изыскивать дополнительные источники финансирования, в том числе вступать в договорные отношения, столь не свойственные, как казалось бы на первый взгляд, данному виду учреждений.

Учреждения, относящиеся к государственной системе органов социальной защиты населения, - это учреждения службы медико-социальной экспертизы, специальные дома-интернаты (специальные отделения) для престарелых и инвалидов, учреждения для лиц без определённого места жительства и занятий (дома ночного пребывания, социальные приюты, социальные гостиницы и т. д.), финансируются за счёт бюджетных средств субъектов Российской Федерации⁴⁶. С учётом имеющихся потребностей решение о создании данных учреждений принимается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Закон также не запрещает создание учреждений частными собственниками, однако следует предположить, что в силу того что учреждения являются некоммерческими организациями, и извлечение коммерческой выгоды от деятельности учреждений практически невозможно, интерес частных лиц к созданию учреждений в настоящее время минимальный, и поэтому подавляющее большинство учреждений на практике создаётся и функционирует за счёт финансирования из государственного и (или) местного бюджетов. Допускается и совместное финансирование различными собственниками (п.1 ст. 29 Закона о музеях)⁴⁷, в том числе и с иностранным элементом.

⁴⁵ Кульвич Д.С. Статус органов МВД в современной России. - М.: ИНИОН, 1999. С. 110.

⁴⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 338, от 13 августа 1996 г. № 965, от 5 ноября 1995 г. № 1105 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1544; 1996. № 34. Ст. 4127; 1995. № 46. Ст. 4454.

⁴⁷ См., напр., раздел III Положения о Политехническом музее (источники финансирования на 1994г.: федеральный бюджет – 47%; бюджет субъектов Российской Федерации – 3%; отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, оставляемые в распоряжении добывающих предприятий для самостоятельного финансирования геологоразведочных работ - 47%; отечественные и иностранные инвестиции – 3%), утверждённого Постановле-

К сожалению, в действующем ГК нет нормы, которая бы регламентировала минимальный объём финансирования собственником созданного им учреждения, и это привело к тому, что в некоторых законах, регулирующих деятельность отдельных видов учреждений, предусматривается возможность полного самофинансирования учреждения, к таким законам, например, относится закон об образовании (п.1 ст.41). Данное положение даёт возможность учредителю после того, как сформирован первоначальный уставной фонд, и учреждение признано самостоятельным юридическим лицом некоммерческого характера, не нести обязанности по дальнейшему финансированию созданного им учреждения, и вся последующая деятельность такого учреждения осуществляется за счёт самофинансирования. В связи с данным положением некоторыми отечественными авторами, обратившими внимание на особенности правового положения учреждений, высказывается мнение, что: «Полное самофинансирование противоречит правовой природе учреждения: в данном случае термин «учреждение» применяется не к организационно-правовой форме, а к юридическим лицам, осуществляющим определённого рода деятельность»⁴⁸.

Основываясь на вышесказанном положении, можно сделать вывод, что в действующий ГК РФ необходимо было бы включить ряд норм, которые регулировали бы вопросы, связанные с минимальным объёмом финансирования собственником созданного им учреждения, и исключали возможность снятия с собственника обязательств по дальнейшему финансированию учреждения, после формирования минимального первоначального уставного капитала. Можно предположить, что нарушение данных норм со стороны собственника могло бы повлечь за собой ликвидацию учреждения либо реорганизацию его в другой вид некоммерческой организации.

Помимо финансирования учреждений собственником, существует ещё ряд незапрещённых законом источников формирования имущества учреждения, в частности, к таким источникам относятся:

1) средства, полученные от осуществления самостоятельной деятельности, приносящей доход, в том числе доходы от деятельности хозяйственных обществ, в которых участвует учреждение, данный способ увеличения имущества учреждения является одним из наиболее распространённых. К сожалению, в ныне действующем ГК РФ не учтена имевшаяся в Основах гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 года регламентация правового режима доходов и приобретённого за счёт этих доходов имущества. Данное обстоятельство из-за отсутствия регулирующей нормы, которая определяла бы положение доходов учреждения, полученных от деятельности, приносящей

нием Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994г. № 884 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 15. Ст. 1789.

⁴⁸ Леонова Г.Б. Учреждения как субъект гражданского права // Вестник московского университета. Сер. 11. Право. 1998. № 3. Ст. 58.

прибыль, весьма отрицательно сказывается на деятельности учреждений в целом;

2) имущество, полученное в форме пожертвования. Это сравнительно новый источник. В ГК 1964 года он не был предусмотрен.

Закон относит пожертвование к видам дарения, считая отличительным признаком пожертвования, назначение дара, каковым является общественная цель. Общая польза предполагает неопределённое число лиц, которые могут пользоваться даром. В противном случае, если средства предназначаются конкретному лицу без определённого назначения, имеется обычный договор дарения.

Выделение средств из государственного или местного бюджета, в том числе для общественных целей, не является пожертвованием, так как в этом случае нет дарения: средства используются по прямому назначению⁴⁹.

Пожертвование в пользу учреждения может быть обусловлено использованием имущества по определённому назначению либо без такового обременения (абз.1 п.1 ст. 582 ГК). При пожертвовании предметом может выступать любое имущество - как денежные средства, так и вещи (например, пожертвование лечебному учреждению партии медикаментов), главным условием при пожертвовании является наличие у жертвователя права распоряжаться передаваемым имуществом. Если учреждение принимает пожертвование с условием, выдвинутым жертвователем, использовать его по определённому назначению, то в этом случае учреждение должно вести обособленный учёт всех проводимых операций с таким имуществом (абз.2 п.3 ст.282 ГК).

Учреждение вправе использовать имущество, полученное в качестве пожертвования, не по целевому назначению только в том случае, если в силу изменившихся обстоятельств имущество нельзя использовать в соответствии с распоряжениями лица (гражданина) или юридического лица, осуществившего пожертвование, и жертвователь дал своё согласие на изменение целевого назначения использования имущества. В том случае, если наступила смерть гражданина-жертвователя или ликвидировано юридическое лицо, которое произвело пожертвование в пользу учреждения, целевое назначение использования имущества может быть изменено по решению суда (п.4 ст. 582 ГК). В том случае, когда пожертвованное имущество используется учреждением не в соответствии с требованиями жертвователя, либо целевое назначение этого имущества было изменено при отсутствии названных выше условий, жертвователь имеет право требовать отмены пожертвования, также право требовать отмены пожертвования принадлежит и правопреемникам жертвователя.

Однако законодатель не дал чёткого определения, почему правопреемник, обладая правом принять решение об отмене пожертвования, не может дать

⁴⁹ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч. 2. / Отв. ред. Садиков О.Н. - М.: ИНФРА, 1998. С. 582.

согласие на изменение назначения использования пожертвованного имущества. Так же в действующем ГК РФ, а именно п.5 ст.582, употребляется такой термин, как «требовать отмены», однако в данной норме нет чёткого указания на то, какому кругу лиц должно быть предъявлено требование об отмене пожертвования и какая форма при этом должна использоваться. Было бы весьма целесообразно в одной из норм ГК более конкретно определить право жертвователя или его правопреемника на обращение в суд с требованием об отмене пожертвования;

3) ещё одним из способов увеличения размеров имущества учреждения является заключение договора купли-продажи, но в этом случае, в отличие от двух вышеназванных способов, где учреждение увеличивает своё имущество самостоятельно, независимо от собственника, оно расходует средства, выделяемые собственником по смете.

Перечисленные источники финансирования учреждений не являются исчерпывающим перечнем, в ст. 26 ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» закреплён ещё ряд способов, не запрещённых законом поступлений, но они в большей части относятся к общей массе некоммерческих организаций, а не к учреждениям конкретно.

Возможность получения дополнительных, помимо финансирования собственником, средств для осуществления своей деятельности позволяет значительно улучшить эффективность деятельности каждого конкретного учреждения, особенно если это учреждение осуществляет свою деятельность в социальной сфере и финансируется собственником в лице государства.

Представляется, что было бы целесообразно закрепление в отечественном законодательстве ряда положений, которые бы способствовали более стабильному и бесперебойному финансированию учреждений, в частности, законодательное закрепление минимального объёма финансирования со стороны собственника созданного им учреждения, предоставление собственником более широких полномочий учреждениям в области договорных отношений.

Глава 2. Возникновение, функционирование и прекращение деятельности учреждений

§ 1. Общие положения о создании учреждений

Процесс создания учреждения регулируется различными нормативными актами как на законодательном, так и на подзаконном уровнях. Приоритет в данном случае принадлежит нормам Гражданского кодекса, другие нормативные акты не должны ему противоречить. Общий порядок создания некоммерческих организаций закреплён в Федеральном Законе «О некоммерческих организациях». Особенности создания отдельных видов учреждений закреплены в

специальных законах в таких, как Закон РФ «Об образовании» в редакции Федерального Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»⁵⁰», Федеральный Закон РФ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»⁵¹, Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»⁵². Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁵³, Федеральный Закон РФ «О библиотечном деле»⁵⁴, Федеральный Закон РФ «О музейном фонде РФ и музеях в РФ»⁵⁵, Федеральный Закон РФ «О науке и государственной научно-технической политике»⁵⁶ и многими другими законами. Существуют также различные подзаконные нормативные акты, которые касаются вопросов создания учреждения. В качестве примера можно привести Постановление Правительства РФ от 10 февраля 1994г. «О делегировании полномочий Правительства РФ по управлению и распоряжению объектами Федеральной собственности»⁵⁷.

В действующем законодательстве, а именно ст. 13 Федерального закона «О некоммерческих организациях», определены два основных способа создания некоммерческих организаций: первым способом является создание организации в результате её учреждения; вторым способом создания новой некоммерческой организации является реорганизация ранее существующей некоммерческой организации. Так как учреждение представляет собой одну из форм некоммерческих организаций, ему в полной мере присущи оба вышеназванных способа.

Однако наряду с общими правилами создания некоммерческих организаций, которые закреплены в основных законах, учреждения имеют ряд специфических особенностей, которые и выделяют учреждения из общей массы некоммерческих организаций.

Одной из наиболее характерных особенностей, проявляющихся при создании учреждения, является то, что, согласно ст. 120 ГК РФ и ст. 9 Федерального закона «О некоммерческих организациях», учреждение создаётся только собственником, то есть субъектом, обладающим правом собственности на принадлежащее ему имущество, а согласно п. 2 ст. 212 действующего ГК Российской Федерации, к таким субъектам относятся граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Соб-

⁵⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150

⁵¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3340.

⁵² Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ 1992. № 13. Ст. 663.

⁵³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁵⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 2.

⁵⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2591.

⁵⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137.

⁵⁷ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 8. Ст. 593.

ственник создаёт учреждения, он определяет направления его деятельности и осуществляет его финансирование. Рассмотрим каждого субъекта в отдельности.

Учитывая тот факт, что в соответствии со ст. 21 ГК РФ полная дееспособность гражданина наступает с момента достижения им совершеннолетия, и в специальных законах, регулирующих деятельность отдельных видов учреждений, нет противоречий данному положению, которые бы указывали на иной возраст, можно сделать вывод, что граждане вправе принимать решение о создании учреждения, а следовательно, приобретать права и обязанности по отношению к данному юридическому лицу с момента достижения восемнадцати лет.

Рассматривая граждан в качестве субъектов создающих учреждения, необходимо учитывать, что под «гражданами» следует понимать не только граждан Российской Федерации, но и других физических лиц независимо от их гражданства. Учредителями как некоммерческих организаций в целом, так и учреждений в частности, могут быть также иностранные юридические лица. Возможность быть учредителями для иностранных граждан и юридических лиц следует из правил ч. 4 п. 1 ст. 2 ГК РФ, определяющих, что нормы российского гражданского законодательства применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом. В настоящее время существует достаточное количество учреждений, собственниками которых наряду с отечественными гражданами, являются иностранцы, как правило, это частные элитные учебные заведения.

Что касается вопроса, связанного с созданием учреждения юридическим лицом, то здесь решение от имени юридического лица в соответствии с законом и учредительными документами принимают уполномоченные органы (ст. 53 ГК РФ), это положение обуславливается, прежде всего, тем, что именно органы юридического лица образуют, а в последствии и выражают его волю, то есть в результате совершаемых этими органами действий юридическое лицо приобретает гражданские права и обязанности, действия названных органов рассматриваются как действия самого юридического лица.

При рассмотрении положения, связанного с созданием учреждений юридическими лицами, необходимо ответить на вопрос: имеют ли право на создание учреждений государственные и муниципальные предприятия, которые не являются собственниками имеющегося в их распоряжении имущества, того имущества, на базе которого должно в будущем действовать создаваемое ими учреждение?

Некоторые авторы, в частности Д.А. Медведев, высказывают мнение о том, что государственные предприятия и учреждения в полной мере могут самостоятельно приобретать права и обязанности как самостоятельные юридические лица, а следовательно, и принимать решение о создании учреждений. Автор считает: «Государство может выступать в гражданском обороте как непосредственно, так и опосредованно через созданные им предприятия и финанси-

руемые им учреждения, которые, действуя как юридические лица, принимают обязанности и приобретают права для себя, а не для государства»⁵⁸.

Стоит согласиться с тем, что данное мнение является достаточно обоснованным, и позволяет сделать вывод о том, что было бы правильно считать, что создание учреждения юридическим лицом, которое не является собственником имеющегося у него имущества, следует признать опосредованным участие этого собственника в создании того или иного учреждения.

Если рассматривать в качестве собственника, учреждающего учреждения, Российскую Федерацию, её субъекты и муниципальные образования, то здесь можно отметить следующее: за Российской Федерацией, её субъектами и муниципальными образованиями в соответствии со ст. 124 ГК РФ закреплено право вступать в отношения, которые регулируются гражданским законодательством на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. Учитывая, что к указанным субъектам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов, следует признать право участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в создании как некоммерческих организаций в целом, так и учреждений в частности⁵⁹.

При рассмотрении вопроса о создании Российской Федерацией, её субъектами и муниципальными образованиями учреждений необходимо принимать во внимание тот факт, что государство, как таковое, неспособно своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права и нести обязанности. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации действуют, а следовательно, и принимают решение о создании учреждения органы государственной власти, компетенция и статус которых определяется соответствующими законодательными актами. К таким актам относятся Конституция Российской Федерации, конституции субъектов Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, также компетенция данных органов может определяться указами Президента, постановлениями Правительства и иными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, от имени муниципальных образований принимают решение органы местного самоуправления.

По отношению к федеральным органам государственной власти и местного самоуправления применяются те же нормы, которые определяют участие юридических лиц в гражданском обороте, это необходимо, прежде всего, для того, чтобы избежать дублирования правовых конструкций. Однако необходимо

⁵⁸ Гражданское право: Учебник. Ч. 1. / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. - СПб.: ТЕИС, 1996. С. 157.

⁵⁹ Дрокин О.Г., Игнотенко А.А., Изотова С.В. и др. Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. Особенности создания, управления и ликвидации. Учредительные документы. - М.: Филинтъ, 1997. С.328.

отметить, что нормы, касающиеся порядка создания и прекращения юридических лиц, к органам государственной власти и местного самоуправления полностью неприменимы, так как в связи с особенностями данных организаций они должны регулироваться нормами конституционного, административного и муниципального права. Следует также отметить, что правовое положение отдельных видов органов государственной власти и местного самоуправления должно быть урегулировано специальными законодательными актами⁶⁰.

Созданию учреждения на базе федеральной собственности (к которым, в частности, и относятся учреждения, входящие в систему Министерства внутренних дел), предшествует постановление Правительства России о создании учреждения (как правило, в данном правовом акте содержится соответствующее указание уполномоченным органам государственной власти по реализации принятого постановления)⁶¹ или об утверждении устава уже существующего учреждения либо указ Президента России⁶².

Как было сказано выше круг субъектов, которым законом предоставлено право, позволяющее создавать учреждения, достаточно широк, однако законодательство, наряду с этим, содержит ряд ограничений относительно учредителей некоторых видов учреждений. Так, Федеральный Закон РФ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» содержит запрет на образование органов местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами; другой пример - учредителем благотворительного учреждения может выступать только иная благотворительная организация, государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также государственные и муниципальные учреждения не вправе создавать благотворительные организации.

Определив круг субъектов, которые могут выступать в качестве собственников (учредителей) учреждения, необходимо определить их число.

⁶⁰ Ковалевский С.М. Институт некоммерческих организаций: правовые аспекты // Кодекс info. № 10. 1999. С. 3-20.

⁶¹ См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1996г. № 1204. «О создании и мерах по обеспечению деятельности Государственного военно-исторического и природного музея-заповедника «Куликово поле» в Тульской области». // СЗ РФ. 1996. № 43. Ст. 4941. Решение о создании данного учреждения основанного на федеральной собственности на основании совместного представления Минфина, Мингосимущества, Минэкономики РФ и соответствующего органа исполнительной власти, на который действующим законодательством возложена функция по регулированию деятельности конкретной отрасли. Федеральные органы исполнительной власти вправе принимать решения о создании, реорганизации и ликвидации, подведомственных им федеральных государственных учреждений, если реализация этих решений осуществляется в пределах выделенных им бюджетных ассигнований и штатной численности.

⁶² Устав издательства «Юридическая литература» Администрация Президента РФ, утверждённый указом Президента РФ от 3 апреля 1997г. № 289. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 17. Ст. 1613.

В соответствии с п. 2 ст. 15 Федерального закона «О некоммерческих организациях» число учредителей некоммерческой организации не ограничено, если иное не установлено Федеральным законом, также в данной норме предусмотрена возможность создания некоммерческой организации одним лицом.

Определяя число учредителей учреждения, можно отметить следующее: как правило, при создании учреждения возможно участие только одного собственника, указания на данное положение содержатся в ст. 120 ГК РФ и ст. 9 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Однако из данного правила можно выделить ряд исключений, несмотря на то, что в основных законах, регулирующих деятельность учреждений, сказано о создании учреждения одним собственником, в некоторых специальных законах, регулирующих порядок создания и деятельности отдельных видов учреждений, в частности, это касается законодательства о библиотечном деле, музейном фонде⁶³ и образовании имеются положения, указывающие на то, что в процессе создания учреждения могут участвовать не один собственник (учредитель), а несколько лиц, являющихся собственниками имущества, на базе которого создаётся учреждение, при создании учреждения может также использоваться и иностранный капитал, данное имущество принадлежит нескольким собственникам, принимающим участие в создании учреждения, на праве общей долевой собственности.

Предусмотренная в отдельных законах возможность создания учреждения несколькими собственниками (учредителями) является вполне обоснованной. Ведь образование учреждения несколькими собственниками позволяет, прежде всего, обеспечить наиболее эффективное функционирование учреждения с экономической точки зрения. В настоящее время не каждому собственнику под силу одному создать и в дальнейшем осуществлять полное финансирование учреждения, которое позволило бы достичь поставленные собственником перед учреждением цели, и полноценно функционировать в целом.

Так же совместное создание учреждений несколькими собственниками способствует привлечению к сотрудничеству с отечественными учредителями иностранного элемента как физических, так и юридических лиц, что, в свою очередь, способствует развитию и стабилизации отношений с иностранными партнерами не только в области экономических отношениях, но и в области развития научных, культурных отношений, отношений в области искусства, природоохранной деятельности, спорта и т.п.. Поэтому совместное соучредительство так важно при создании различных видов учреждений.

⁶³ В ст. 29 Федерального закона «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях Российской Федерации» определено, что музеи наряду с федеральными органами исполнительной власти либо органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут учреждаться и иными лицами // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

И в конечном счете создание учреждения несколькими учредителями способствует объединению общих интересов нескольких участников гражданских правоотношений, как правило, эти интересы лежат в нематериальной сфере, они направлены на выполнение задач, лежащих в управленческой, социально-культурной и иных сферах, не имеющих ярко выраженный экономический характер.

Рассматривая вопрос, связанный с темой собственника и его ролью в создании и деятельности учреждения, необходимо обратить внимание на положение, связанное со сменой собственника. При любом отчуждении имущества учреждения иному лицу происходит то или иное изменение собственника, в том случае, если учреждение было образовано несколькими собственниками, и имущество, переданное учреждению, принадлежит на праве общей долевой собственности, то и изменение состава учредителей проводится по нормам, которые регулируют отношения, связанные с общей долевой собственностью. Смена учредителей учреждения всегда напрямую связана со сменой собственника имущества учреждения.

Отношения, связанные со сменой собственника учреждения, регулируются в ст. 300 ГК РФ. Эта норма устанавливает, что смена собственника приравнивается к смене учредителя, также эта норма устанавливает, что если у учреждения существует несколько учредителей, то отношения между ними регулируются по правилам общей долевой собственности. На ряд учреждений, в частности, образовательных, допускается законодательством ограничение круга учредителей представителями тех или иных государственных органов. Тем не менее для всех видов учреждений характерным является то, что доходы от имущества, приобретенного учреждением на средства, выделенные ему долевыми собственниками его имущества, поступают в общую долевую собственность.

Определив круг субъектов, которые вправе создавать учреждения, и выделив основную особенность, связанную с созданием учреждения, а именно создание учреждения исключительно субъектом, обладающим правом собственности на принадлежащее ему имущество, необходимо рассмотреть саму процедуру создания учреждения и выделить особенности, связанные с процедурой создания учреждения.

§2. Решение о создании учреждения

Как упоминалось выше, существует два основных способа создания некоммерческой организации – это, во-первых, создание организации в результате её учреждения и, во-вторых, создание новой некоммерческой организации в результате реорганизации ранее существующей некоммерческой организации.

Рассмотрим первый из названных способов.

Процесс создания учреждения в результате его учреждения собственником, которому принадлежит имущество, на базе которого и будет функционировать в дальнейшем учреждение, можно разделить на два этапа: первый этап – это принятие решения собственником о создании учреждения, в результате которого учредитель утверждает устав, на основании которого в дальнейшем и будет действовать учреждение; вторым, заключительным этапом является государственная регистрация учреждения в качестве самостоятельного юридического лица.

Определим особенности первого из этапов создания учреждения путём его учреждения собственником.

В силу того, что учреждение является полноправным субъектом гражданского оборота, оно, как и всякое иное юридическое лицо, осуществляет свою деятельность на основании учредительных документов, Закон «О некоммерческих организациях» к таким документам относит решение собственника о создании учреждения и устав утверждаемый собственником.

Однако в действующем законодательстве по вопросу, можно ли относить к учредительным документам учреждения решение собственника о создании учреждения, существует ряд существенных противоречий. В частности, в ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» установлено, что решение собственника относится к учредительным документам учреждения, однако данная норма прямо противоречит ст. 52 ГК РФ, в которой установлено, что учредительными документами любого юридического лица могут быть либо учредительный договор, либо устав, либо и то и другое.

Предполагается, что было бы правильным решение собственника не относить к одному из видов учредительных документов учреждения, ведь решение как таковое не представляет из себя ничего конкретного, даже можно сказать, что оно не является объектом материального мира. Да, конечно, если решение собственника о создании учреждения облечь в какую-либо материальную форму, то его можно считать отдельным самостоятельным документом, в котором объявляется о создании учреждения и определяются общие направления его деятельности, предоставляемые ему собственником права и имущества. Но данные положения описываются в уставе, утверждаемом собственником, и само решение собственника о создании учреждения может быть вполне выражено в утверждённом им уставе, и поэтому в решении собственника, как отдельного самостоятельного документа, нет необходимости, и учреждение вполне может успешно действовать на основе одного устава, который к тому же, в отличие от решения, предусмотрен Гражданским Кодексом Российской Федерации. И поэтому в начале рассмотрения первого способа создания учреждения было намерено подчеркнута то, что первый этап создания учреждения включает в себя принятие решения собственником о создании учреждения, в результате которого учредитель утверждает устав, на основании которого в дальнейшем и

будет действовать учреждение, и о решении, как об одном из видов учредительных документов, здесь речь не идёт.

Таким образом, правильно, единственным учредительным документом данной организационно-правовой формы считать утвержденный собственником устав. Но, несмотря на это, ГК РФ предусматривает также, что в ряде случаев, предусмотренных законом, учреждение может действовать также и на основании типового положения⁶⁴.

Правительством Российской Федерации в целях упорядочения правового положения различных учреждений, занимающихся определённой деятельностью в одной и той же сфере, утверждаются различные типовые положения, и на основе этих положений и с учётом конкретных обстоятельств собственник в последующем утверждает устав вновь создаваемого учреждения. На текущий период принят достаточно широкий круг (примерных) положений, которые направлены на регулирование деятельности различных видов учреждений. К таким положениям можно, в частности, отнести Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся - воспитанников с отклонениями в развитии⁶⁵, Типовое положение о центре временного размещения вынужденных переселенцев⁶⁶. Последнее положение в настоящее время имеет достаточно актуальное значение: в связи с проводимыми антитеррорестическими операциями на Северном Кавказе, намного увеличился поток вынужденных переселенцев, и регулирование данного процесса имеет достаточно важное значение с точки зрения обеспечения полноценного проживания вынужденных переселенцев на новых территориях.

Однако наличия только одного типового положения не всегда достаточно для определения особенностей данного конкретного учреждения. Например, право учреждения на осуществление деятельности приносящей доход, предоставляется только в соответствии с учредительными документами, и поэтому указанная деятельность должна быть предусмотрена в уставе создаваемого учреждения, данное положение закреплено в ч.2 ст.298 ГК РФ. На основании этого можно сделать вывод о том, что учреждение не может осуществлять предпринимательскую деятельность, действуя на основании только типового положения.

Содержания уставов различных видов учреждений могут отличаться друг от друга, это связано, прежде всего, с разнообразным профилем и разными

⁶⁴ Например, во исполнение п.2 ст.11. Закона «Об образовании» (образовательные учреждения всех типов и видов, реализующие военные профессиональные образовательные программы, создаются только Правительством Российской Федерации) Правительство России приняло Положение о военных музыкальных училищах и кадетских корпусах.

⁶⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 11. Ст. 1326.

⁶⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 4. Ст. 550.

сферами деятельности учреждений, но основные сведения, которые должен содержать каждый устав для подавляющего числа учреждений одинаковы, более того ряд сведений, указываемых в уставе, обязателен для всех: не только для учреждений, но и некоммерческих юридических лиц в целом.

Минимум сведений, необходимых для указания в уставе, определён как в ГК РФ (ст. 52.), так и в Федеральном законе «О некоммерческих организациях». Отсутствие этих сведений в уставе может повлечь отказ в государственной регистрации учреждения, а следовательно, цель, направленная на создание учреждения, не достигнута. Поэтому было бы целесообразно более подробно рассмотреть сведения, необходимые для указания в уставе вновь создаваемого учреждения.

К обязательным сведениям, указываемым в уставе учреждения относятся:

1. Устав вновь создаваемого учреждения должен содержать наименование. Наименование учреждения должно, прежде всего, указывать на организационно-правовую форму, а именно на учреждение, указание на конкретную организационно-правовую форму позволяет участникам оборота определить основные признаки данного юридического лица, характер деятельности, порядок и условия ответственности. Собственное наименование учреждения способствует более конкретной индивидуализации каждого учреждения, наименование позволяет отличать учреждение от других участников гражданского оборота. Право учреждения, как и любого юридического лица, на наименование закреплено в законе, в частности, «право на индивидуальное наименование защищается в соответствии со ст. 138 ГК РФ как самостоятельный объект интеллектуальной собственности»⁶⁷.

Довольно часто при наименовании учреждения возникает спорная ситуация, заключающаяся в том, что в силу того, что учреждение создается и финансируется собственником, и имущество учреждения на праве собственности принадлежит исключительно собственнику, а учреждение осуществляет лишь право оперативного управления этим имуществом, ряд собственников считает, что в наименовании учреждения должно в обязательном порядке указываться на собственника учреждения, однако представители и сотрудники учреждения не всегда разделяют данную точку зрения, что приводит к частым разногласиям, а порой и конфликтам между собственниками и созданными ими учреждениями. Конечно, при создании учреждений на базе государственной собственности указание на собственника вполне обоснованно, это, прежде всего, подчеркивает статус учреждения, например Белгородский юридический институт МВД России, но учреждения, помимо государства, могут создаваться ещё достаточно большим кругом субъектов, в том числе частными лицами.

⁶⁷ Комментарий к ст.14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» В.В. Залесский, Р.Ф. Калистратова. - М.: Юрайт, 1998. С.264.

Было бы более правильно разрешить данную ситуацию в пользу учреждения, ведь учреждение, несмотря на то, что не является собственником находящегося у него имущества, является самостоятельным юридическим лицом и выступает в гражданском обороте прежде всего от своего имени, и учреждение в полной мере самостоятельно приобретает права и несёт обязанности, оно самостоятельно выбирает те действия, которые считает необходимыми для достижения задач своей деятельности, конечно, эти действия не должны идти в разрез с законодательством, но они и не диктуются собственником - учреждение свободно в выборе. И в конце концов, учреждение несёт самостоятельную финансовую ответственность, хотя и в тех пределах денежных средств, которые были переведены собственником в качестве финансирования, собственник привлекается к ответственности по обязательствам учреждения только в крайнем случае, если денежных средств учреждения недостаточно.

Всё это позволяет сделать вывод о самостоятельности учреждения как юридического лица, а следовательно, оно имеет право на сугубо индивидуальное наименование. За собственником, конечно, всегда будет сохраняться право на присвоение наименования учреждению, ведь он создаёт учреждение, но вопрос, должен ли в обязательном порядке указываться в наименовании учреждения собственник или нет, необходимо решать по обоюдному согласию собственника и представителей создаваемого учреждения.

2. В уставе вновь создаваемого учреждения в обязательном порядке указывается место нахождения учреждения. По общему правилу местом нахождения учреждения, как впрочем и любого юридического лица, принято считать место его государственной регистрации (ст. 54 ГК РФ, ст. 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях»), то есть в уставе учреждения достаточно указать на конкретный населённый пункт, где расположен орган, осуществляющий регистрацию, но как правило в уставе учреждения указывается полный юридический адрес места нахождения, что законом не запрещено. Указание точного адреса в уставе необходимо, прежде всего, «для правильного применения к юридическому лицу актов местных органов власти, предъявления исков, исполнения в отношении него обязательств (ст. 316 ГК РФ) и решения многих других вопросов»⁶⁸.

Так же по месту регистрации учреждения, как правило, расположен и постоянно действует орган управления учреждением, что в свою очередь позволяет обеспечить более оперативное взаимодействие учреждения с другими субъектами гражданского оборота.

3. Помимо наименования и места нахождения, в уставе учреждения определяется порядок управления новым учреждением, и по усмотрению собственника может указываться срок, на который создаётся учреждение, но послед-

⁶⁸ Гражданское право: Учебник. Ч.1. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. - М.: Проспект, 1997. С. 123.

нее условие не является обязательным для указания в уставе, так как учреждение, как и любая некоммерческая организация, создается без ограничения срока деятельности, если иное не установлено учредительными документами.

Для учреждений закон не устанавливает никаких требований к высшему органу управления, и поэтому данный вопрос в большинстве случаев решает учредитель в уставе учреждения самостоятельно, он определяет структурное построение данного органа, порядок формирования и комплектацию, определяет выполняемые функции и срок продолжительности полномочий назначенных или выбранных органов управления учреждением.

Как правило, право назначения на должность руководителя учреждения и освобождения от неё собственник оставляет за собой, закрепляя это положение в уставе. Однако назначение руководителя учреждения, в отличие от подобного назначения на унитарных предприятиях, согласно ГК, не является исключительным правом собственника и в силу данного обстоятельства по отношению к отдельным видам учреждений возможно не только назначение руководителя, со стороны собственника, но и избрание руководителя. К таким учреждениям, в частности, можно отнести образовательные учреждения (п.4 ст. 35 Закона об образовании).

Одним из видов учреждений, имеющих наибольшее количество особенностей, связанных с системой управления, являются учреждения, относящиеся к системе МВД РФ. В отличие от большинства учреждений для учреждений, входящих в систему МВД РФ, характерна такая форма управления, когда во главе находится не выборный орган или руководитель, а назначаемый исключительно собственником руководитель. Руководство юридическими лицами, входящими в систему МВД РФ, подавляющее большинство из которых имеют форму учреждения, их многопрофильной деятельностью осуществляется единолично начальником⁶⁹ в пределах его компетенции. Начальник назначается на должность Министром внутренних дел республики в составе Российской Федерации, начальником управления (главного управления) внутренних дел края, области, автономной области, автономного округа, ГУВД Москвы и Санкт-Петербурга по согласованию с правительством или с главой местной администрации. Действия начальника в пределах его компетенции рассматриваются как действия самого учреждения, в результате которых у последнего возникают, изменяются или прекращаются гражданские права и обязанности. Иные должностные лица выступают в роли представителей органа внутренних дел, их участие в гражданско-правовых отношениях предполагает наличие доверенности, подписанной начальником органа или учреждения МВД. В случае уважительных причин - отсутствия руководителя, учреждения (командировка, отпуск, бо-

⁶⁹ См.: Мищенко А.А. Правовой статус начальника как основного субъекта управления горрайорганом внутренних дел. Дис. ... канд. юрид. наук. - М.: Академия МВД СССР, 1989. С. 4-15.

лезнь и т. д.) - возможна передача компетенции начальника иным должностным лицам на основании приказа по органу или учреждению о временном исполнении обязанностей, что предполагает участие указанных должностных лиц в гражданско-правовых отношениях без доверенности.

Смена конкретных лиц, выступающих в качестве органа юридического лица, не влияет на права и обязанности юридического лица, возникшие в результате деятельности этих лиц. Начальник как орган юридического лица организует работу вверенного ему учреждения и несет персональную ответственность за ее состояние и деятельность.

Начальник органа внутренних дел - это лицо, наделенное правом осуществлять руководство органом в целях выполнения стоящих перед ним задач. Практически очень трудно четко разграничить деятельность органа как единого целого и деятельность его начальника. Работа начальника исключительно многогранна и многопланова. В централизованных, иерархических системах, построенных по принципу единоначалия⁷⁰, особое значение отводится личности руководителя. В новых условиях функционирования совершенно очевидно, что органы внутренних дел особо нуждаются в руководителях, отличающихся прагматизмом, гибкостью, способностью иметь дело с неопределенностью, ориентацией на будущее, творческим подходом и инициативой⁷¹.

Взаимоотношения, которые складываются между начальником и его подчиненными, характеризуются как отношения власти и подчинения⁷². Данное право закреплено за начальником в виде его властных полномочий.

Начальник учреждения МВД по сравнению со своими подчиненными обладает более широкой компетенцией.

Компетенция горрайоргана реализуется через деятельность всех его сотрудников (в том числе его начальника), наделенных правом решать те или иные вопросы. Несмотря на то, что начальнику предоставлено право единолично решать вопросы, касающиеся деятельности органа в целом и соответственно деятельности всех его сотрудников, он, вместе с тем, не вправе непосредственно решать ряд специальных вопросов, решение которых входит в компетенцию других работников этих органов.

⁷⁰ Принцип единоначалия является такой формой организации управления, при которой во главе органа стоит одно лицо, правомочное принимать юридически обязательные решения. Это создает возможность более оперативно реагировать на изменения обстановки, повышает персональную ответственность руководителя за состояние дел в данном органе.

⁷¹ См.: Косачев А.Н. Место и роль руководителя в системе управления органами внутренних дел: Лекция. - М.: Академия МВД РФ, 1996. С. 3-4.

⁷² См.: Миндагулов А.Х. Отношения управления в сфере правоохранительной деятельности: Лекция. - М.: Академия МВД РФ, 1992. С. 17.

На основании изложенного можно сказать, что компетенция начальника органа производная от компетенции самого органа и находится в ее пределах⁷³.

Подводя итог анализу управления учреждением МВД РФ как одному из видов государственных учреждений, можно отметить следующее: для органов, осуществляющих управление данным юридическим лицом, характерна излишняя концентрация и централизация прав и обязанностей у определенных субъектов (начальника органа). На права и обязанности, их осуществление накладывается и специфическая деятельность указанных учреждений, субординация и должностная подчиненность сотрудников органов внутренних дел, единоначалие и иерархичность построения в системе МВД России.

4. Так же устав учреждения должен содержать указания на предмет и цели деятельности учреждения. Определение предмета и целей учреждения в уставе имеет очень важное значение, ведь именно цели деятельности, позволяют отнести учреждение к некоммерческим организациям, в п.1 ст.9 Федерального закона «О некоммерческих организациях» прямо сказано, что любое учреждение создается прежде всего для осуществления функций, не носящих коммерческий характер. Поэтому не указание в уставе целей деятельности или нечеткое указание может привести к тому, что будет затруднительно и даже невозможно определить вид вновь создаваемого юридического лица, и в силу этого закон относит к обязательным реквизитам учредительных документов, коим является устав, цели деятельности.

5. В силу того, что учреждение является некоммерческой организацией, и его деятельность не направлена на извлечение прибыли, а следовательно учреждение не имеет возможности «зарабатывать», в его уставе должен быть четко отрегулирован вопрос, связанный с источниками формирования имущества и дальнейшего финансирования учреждения. Особенность данного положения состоит в том, что учреждению может быть разрешено заниматься деятельностью, приносящей доход, только в том случае, если эта деятельность предусмотрена и разрешена в учредительных документах, то есть в уставе вновь создаваемого учреждения. В настоящее время это обстоятельство имеет важное значение в силу нестабильной экономической ситуации, большое количество учреждений, как правило, государственных, практически перестали функционировать или действуют только на бумаге, это связано, прежде всего, с невозможностью дальнейшего финансирования собственником созданных им ранее учреждений. Предусмотренная в уставе возможность заниматься деятельностью, приносящей доход, зачастую является единственным способом существования учреждения, и поэтому в учредительных документах это обстоятельство должно быть четко определено.

⁷³ См.: Майдыков А.Ф. Начальник горрайоргана как основной субъект управления горрайорганом, внутренних дел: Лекция. - М.: Академия МВД СССР, 1977. С. 10-15.

6. В процессе деятельности учреждения в силу тех или иных обстоятельств могут меняться различные условия деятельности, и эти условия могут являться существенными, поэтому все изменения должны быть в обязательном порядке отражены в учредительных документах. В силу этого в первоначальном варианте устава должен быть предусмотрен порядок и процедура внесения последующих изменений в устав действующего учреждения. Как правило, решение о внесении изменений в учредительные документы принимает высший орган управления учреждением, внесённые изменения регистрируются тем же органом, что и само учреждение. Все решения, принимаемые органом управления, не должны противоречить распоряжениям собственника.

В Федеральном законе «О некоммерческих организациях» предусмотрена государственная регистрация изменений учредительных документов некоммерческих организаций, закон определяет, что изменения в учредительных документах вступают в силу с момента государственной регистрации изменений, и следовательно, все эти изменения учредительных документов некоммерческих организаций приобретают силу по отношению к третьим лицам также с момента государственной регистрации.

При государственной регистрации изменений в уставе компетентный орган, осуществляющий регистрацию, осуществляет проверку ряда положений, в частности, он проверяет, обладал ли соответствующими полномочиями орган, внесший изменения в учредительные документы учреждения, также регистрирующий орган проверяет насколько соблюден порядок, который установлен законом и уставом, регулирующий действия, связанные с процедурой внесения изменений в учредительные документы, и ещё на регистрирующий орган возложена функция по проверке соответствия представляемых изменений требованиям действующего законодательства.

К сожалению, несмотря на то, что в ст. 23 Федеральный закон «О некоммерческих организациях» предусматривает регистрацию изменений учредительных документов, ссылаясь при этом на закон, регулирующий регистрации юридических лиц, в действующем законодательстве отсутствует самостоятельный акт, который регулировал бы саму процедуру государственной регистрации внесённых в устав изменений, так же, как и нет единого законодательного акта, регламентирующего порядок государственной регистрации юридических лиц. Есть ряд нормативных актов⁷⁴, которые регулируют отношения, связанные с процедурой регистрации отдельных юридических лиц, и поэтому ссылаться на какой то единый документ было бы не совсем верно.

Специальные законы, регулирующие деятельность отдельных видов учреждений, так же не предусматривают процедуру государственной регистрации

⁷⁴ См.: Комментарий ст.3., ст.14 Федерального закона «О некоммерческих организациях». В.В. Залесский, Р.Ф. Калистратова. - М.: Юрайт, 1998. С.264.

изменений в уставе. Учреждения, как и большинство юридических лиц, оказались в правовом вакууме - с одной стороны законодатель допускает внесение изменений в учредительные документы с последующей государственной регистрацией, а с другой стороны нет единого законодательного акта, который регулирует процедуру регистрации этих изменений.

Всё это позволяет сделать вывод о том, что определение и регулирование собственником (учредителем) в учредительных документах создаваемого учреждения, порядка внесения изменений в устав недостаточно, необходимо со стороны законодателя принятия единого акта, регулирующего порядок государственной регистрации изменений, вносимых в устав не только учреждений, но и всех некоммерческих организаций.

7. Создавая учреждение и утверждая устав этого учреждения, собственник должен указать обстоятельства, наступление которых может повлечь ликвидацию создаваемого учреждения, порядок данной ликвидации (с учетом особенностей данного конкретного учреждения и не противореча основным правилам ликвидации юридических лиц, которые закреплены в действующем законодательстве) и, конечно же, в уставе собственник определяет порядок дальнейшего, в случае ликвидации, использования имущества, ранее находившегося в оперативном управлении у учреждения. Последнее обстоятельство важно, прежде всего, с той позиции, что учреждение в любом случае, даже если не может удовлетворить требования кредиторов при ликвидации, сохраняет находящееся у него имущество в полной целостности, и это имущество в полном объеме должно вернуться к собственнику ликвидируемого учреждения, поэтому собственник заранее должен определить (с обязательным указанием в уставе) порядок использования учреждением имущества в случае его ликвидации.

Приведённый перечень сведений, необходимых для указания в уставе учреждения, нельзя назвать исчерпывающим, это всего лишь основные позиции, в зависимости от особенностей деятельности каждого конкретного учреждения в уставах могут предусматриваться и иные сведения, необходимые для дальнейшей успешной деятельности учреждения. Так, например, устав образовательного учреждения, помимо основных сведений, содержит ряд сведений, характерных только для данного вида учреждения, к таким, в частности, относятся: порядок осуществления приёма учащихся в данное образовательное заведение; порядок отчисления из образовательного учреждения; в уставе образовательного учреждения так же предусматривается объём компетенции учредителей и перечень нормативных актов, которые регламентируют деятельность образовательного учреждения; устав должен содержать информацию о языках, на которых будет осуществляться образовательный процесс; режим занятий обучающихся; порядок взаимоотношений родителей и законных представителей с образовательным учреждением; порядок предоставления платных образовательных услуг на договорной основе; возможность и виды занятия предпринимательской деятельностью образовательных учреждений.

На основе данной характеристики сведений, которые содержит устав рассматриваемой некоммерческой организации, можно сделать следующий вывод: устав учреждения носит достаточно важный характер, это основной документ, определяющий направления и порядок их деятельности. Общее правовое значение устава, как для учреждения, так и для любого юридического лица, действующего на основании устава, заключается, прежде всего, в следующем: в нем определяется цель деятельности юридического лица, обуславливающая характер его специальной правосубъектности; он очерчивает структуру юридического лица и указывает его органы; устав конкретизирует форму имущественной обособленности данного юридического лица (в частности оперативное управление); с момента утверждения (регистрации) возникает правосубъектность юридического лица; устав обязателен не только для утвердивших учредителей, но и для всех кто вступает в отношения с данным юридическим лицом, включая органы государственной и муниципальной власти.

Приняв решение о создании учреждения и утвердив устав, собственник переходит ко второму этапу создания учреждения – это государственная регистрация вновь создаваемого юридического лица.

§3. Государственная регистрация учреждения

Государственная регистрация является заключительным этапом создания учреждения, ст. 49 п. 3 ГК РФ указывает на то, что именно с момента государственной регистрации у юридического лица возникает правоспособность и, следовательно, оно становится полноценным и полноправным участником гражданских правоотношений. Государственную регистрацию можно представить как акт компетентного государственного органа, конечным результатом которого является создание нового юридического лица. Перед принятием данного акта этот государственный орган проверяет соблюдение условий, необходимых для создания нового субъекта права, и принимает решение о признании учреждения юридическим лицом. После этого основные данные об учреждении включаются в единый государственный реестр предприятий и организаций.

В Гражданском Кодексе РФ (ст. 51) сказано о том, что проведение регистрации всех юридических лиц возложено на органы юстиции, и эта регистрация должна проводиться на основании единого специального закона, регулирующего порядок государственной регистрации всех юридических лиц. Однако вследствие того, что принятие такого Закона не оправдано затянулось, а также того, что органы юстиции пока не обладают достаточными возможностями, позволяющими справиться с регистрацией возросшего числа вновь создаваемых юридических лиц, регистрация юридических лиц осуществляется не только органами юстиции, но и различными другими органами, главную роль среди которых играют Регистрационные палаты субъектов РФ.

Несмотря на то, что ещё не принят единый Закон о государственной регистрации юридических лиц, существует ряд норм, содержащихся в различных законах, которые регулируют порядок регистрации отдельных видов юридических лиц. Так, например, порядок государственной регистрации коммерческих организаций предусмотрен ст. ст. 34, 35 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности»⁷⁵, к сожалению, в отличие от коммерческих организаций, порядок государственной регистрации некоммерческих организаций не регулируется каким-либо одним правовым актом, существуют отдельные нормы в различных законах, которые определяют порядок регистрации отдельных видов некоммерческих организаций. Так, например, ст. 20 Закона РСФСР «О свободе вероисповедания»⁷⁶ и Правила регистрации уставов (положений) религиозных объединений, утверждённые приказом Министерства юстиции РФ от 30.11.94г. № 19-01-159-94⁷⁷, регулируют порядок государственной регистрации религиозных организаций. Что касается общего порядка регистрации учреждений в качестве юридического лица, то данный порядок никакой нормой не урегулирован, и поэтому на порядок государственной регистрации учреждений распространяются общие правила, содержащиеся в ст. 51 ГК РФ.

Если в недавнем прошлом подавляющее большинство государственных предприятий и учреждений создавались в распорядительном порядке, который не требовал специальной государственной регистрации, то ст. 51 ГК в настоящее время не предусматривает никаких исключений из общего правила о необходимости государственной регистрации юридических лиц, исходя из чего некоторые авторы делают вывод, что распорядительный порядок создания юридических лиц в Российской Федерации не применяется⁷⁸.

Особенностью образования юридических лиц в распорядительном порядке по Гражданскому кодексу РСФСР 1964 года являлось то, что компетентный орган государственной власти, признавая необходимость создания какой-либо организации с наделением ее правами юридического лица, принимал соответствующее решение об образовании данной организации. Прекращение деятельности организации также было связано с изданием акта того компетентного органа, который принял решение о создании юридического лица.

Учреждения, как и большинство некоммерческих организаций, создаются в нормативно-явочном порядке, данный способ создания юридического лица характеризуется, прежде всего, тем, что «для образования юридического лица согласия каких-либо третьих лиц, включая государственные органы, не требуется. Регистрирующий орган лишь проверяет, соответствуют ли закону учреди-

⁷⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 148

⁷⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240.

⁷⁷ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. 1995. № 3.

⁷⁸ См.: Гражданское право: Учебник. Ч. 1. / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. - СПб.: ТЕИС, 1996. С. 118.

тельные документы организации и соблюден ли установленный порядок ее образования, после чего обязан зарегистрировать юридическое лицо. Такой порядок образования юридических лиц наиболее распространен и в России, и за рубежом»⁷⁹.

Данное обстоятельство объясняет то, что в случае отсутствия в уставе учреждения необходимого минимума сведений, ему может быть отказано в государственной регистрации по мотивам не соответствия представленных учредительных документов требованиям действующего законодательства.

Однако, несмотря на то, что законодатель определяет обязательную регистрацию для всех юридических лиц, тем самым утверждая нормативно-явочный порядок образования для большинства юридических лиц, в настоящее время статье 51 ГК РФ противоречит ряд законов и нормативных актов, определяющих порядок создания и функционирования ряда юридических лиц, входящих в систему МВД РФ, в том числе и ряда учреждений данной системы.

В соответствии с разделом III п. 8 подпунктом 22 и 23 «Положения о Министерстве внутренних дел России» Министерство внутренних дел создает либо принимает участие в создании в установленном порядке соответствующих органов внутренних дел и учреждений системы МВД, а также осуществляет совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия по созданию, реорганизации и ликвидации подразделений органов внутренних дел, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Раздел IV п. 9 подпункт 15 «Положения о Министерстве внутренних дел РФ» гласит, что Министр внутренних дел непосредственно определяет порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений милиции общественной безопасности, осуществляющих охрану имущества юридических и физических лиц по договорам, а также в органах внутренних дел на транспорте, в органах внутренних дел закрытых административно-территориальных образований и в органах внутренних дел на особо важных и режимных объектах, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Таким образом, ст. 51 ГК, вводя в действие общее правило о государственной регистрации юридических лиц, имея в виду нормативно-явочный характер образования, не учитывает специфику образования правоохранительных органов. Действительно, если говорить о тех юридических лицах, образование которых непосредственно связано с участием в товарно-денежном обороте, то такой порядок является наиболее оптимальным для упорядочения вступления юридических лиц в правовые отношения между собой.

Создание, реорганизация и ликвидация учреждений МВД России преследует, прежде всего, выполнение специфических функций государства, а не участие в гражданско-правовых отношениях. Наделение данных учреждений

⁷⁹ Гражданское право: Учебник. Ч.1. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. - М.: Проспект, 1997. С.126.

правами и обязанностями юридического лица обеспечивает их нормальное функционирование как участников гражданско-правовых отношений.

Основываясь на вышесказанном, можно сделать вывод о том, что в отношении большинства юридических лиц системы МВД России, более верным и соответствующим их правовому статусу будет такой порядок образования и прекращения деятельности, при котором данные органы будут создаваться, реорганизовываться и прекращать деятельность по решению компетентных государственных органов на основе общих Положений об организациях данного вида с наделением их правами и обязанностями юридического лица.

В то же время для тех учреждений, где хозяйственная деятельность имеет ярко выраженный характер, например, вневедомственной охраны при органах внутренних дел, помимо распорядительного порядка образования, следует оставить и государственную регистрацию в соответствии со ст. 51 ГК, что будет способствовать более успешному функционированию указанных субъектов, как участников гражданско-правовых отношений.

Несмотря на то, что некоторые законы и положения об отдельных учреждениях противоречат гражданскому законодательству, регулирующему порядок образования и регистрации юридических лиц, практически все учреждения в нашем государстве независимо от выполняемых функций при создании проходят процедуру государственной регистрации и имеют нормативно-явочную процедуру образования.

При прохождении процедуры государственной регистрации учреждения как юридического лица, помимо устава создаваемой некоммерческой организации, в органы, на которые возложены функции по осуществлению государственной регистрации, направляется ряд документов. К таким документам, в частности, относятся: заявление собственника (учредителя) с просьбой зарегистрировать учреждение (форма заявления собственника утверждается органом, осуществляющим регистрацию); должна быть предоставлена полная информация об учредителе; помимо указания юридического адреса в уставе, регистрирующие органы должны быть предоставлены документ, который подтверждает наличие у созданного учреждения юридического адреса (данное обстоятельство имеет важное значение, ведь без юридического адреса невозможно регистрация, потому что адрес - это один из основных реквизитов юридического лица, вносимый регистрирующим органом в общий государственный реестр); ко всем передаваемым документам должна прилагаться квитанция, подтверждающая уплату регистрационного сбора.

По предоставлению всех вышеназванных документов и их полной проверки орган, осуществляющий проверку, в случае соответствия всех необходимых документов предъявляемым требованиям обязан в установленный срок зарегистрировать учреждение в качестве вновь созданного юридического лица, и по результату всех названных действий учреждению выдаётся свидетельство о государственной регистрации.

Однако не всегда предъявляемые учредительные документы соответствуют требованиям законодательства и в этом случае учреждению может быть отказано в регистрации, о чём выносится мотивированное постановление об отказе в регистрации юридического лица. Также причиной отказа может послужить выявление проверяющим органом заведомо недостоверной информации, содержащейся в предоставленной для проверки документации, или наличие в уже имеющемся Едином государственном реестре предприятий и организаций другой организации с идентичным наименованием.

В результате отказа в регистрации и вынесения мотивированного постановления об этом у лица, которому было объявлено об отказе, появляется право на обжалование данного постановления в суде: «Отказ в государственной регистрации или уклонение регистрирующего органа от регистрации могут быть обжалованы в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд (см. ст. 22, 23, 25 АПК) в соответствии с правилами о подведомственности дел этим системам судебной власти»⁸⁰. Уклонение регистрирующего органа в данном случае может выражаться, например, в несоблюдении или необоснованном продлении установленного для регистрации срока.

При прохождении этапа процедуры государственной регистрации учреждения в обязательном порядке обязаны предоставить в государственные органы, осуществляющие статистический учёт юридических лиц, копии учредительных документов для того чтобы вышеназванные органы могли присвоить вновь созданному юридическому лицу идентификационные коды, а также с целью определения классификационных признаков на основании общероссийских классификаторов технико-экономической информации для включения в Единый государственный реестр предприятий и организаций и с целью отражения данной информации в государственной статистической отчётности. К основным документам, предъявляемым учреждением в органы государственной статистики, относятся копии устава вновь созданного учреждения и документ, подтверждающий государственную регистрацию, а именно свидетельство о государственной регистрации, выданное по материалам проверки компетентным органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц.

После того как государственный орган, на который возложены функции по осуществлению статистического учёта, произвёл постановку, он направляет в адрес созданного учреждения официальное уведомление о постановке на учёт, в котором указываются идентификационные коды, согласно имеющемуся общероссийскому классификатору существующих юридических лиц.

Пройдя государственную регистрацию и постановку на учёт в органах статистики, учреждение должно зарегистрироваться и встать на учёт ещё в ряде

⁸⁰ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч.1. Ст. 51. / Под ред. О.Н. Садикова. - М.: ИНФРА; 1997. С. 125.

государственных служб и фондов, к таким, в частности, относится Государственная налоговая служба РФ, причем в том налоговом органе, на территории которого находится учреждение, то есть по месту указанного в уставе юридического адреса учреждения. В налоговый орган учреждение также, как и в органы статистики, должно предоставить ряд документов, к таким документам, в частности, относятся:

- заявление о постановке на учёт в утвержденной Госналогслужбой РФ форме в двух экземплярах;

- копии устава учреждения, при этом копии должны быть заверены нотариально;

- заполненная карта постановки на учет, разработанная Госналогслужбой РФ, в трех экземплярах;

- одна копия свидетельства о государственной регистрации, выданного соответствующим органом, также заверенная нотариально;

- в единственном экземпляре копия справки о постановке на учет в органах государственной статистики, в которой в обязательном порядке должны быть указаны идентификационные коды учреждения, согласно общероссийскому классификатору;

- несмотря на то, что в копии устава имеется указание на точный юридический адрес, в налоговый орган также подаётся отдельная копия документа, подтверждающего наличие у данной коммерческой организации юридического адреса (например, договор аренды), заверенная нотариально.

Помимо постановки на учёт в Государственную налоговую службу РФ, учреждение встает на учёт в Государственный фонд занятости населения РФ, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, фонды обязательного медицинского страхования, для чего требуются следующие документы:

- на бланке установленного образца пишется заявление о постановке на учёт;

- к заявлению заполняется бланк-приложение, форма этого бланка утверждается фондом;

- копии устава учреждения, при этом копии должны быть заверены нотариально;

- одна копия свидетельства о государственной регистрации, выданного соответствующим органом, также заверенная нотариально;

- в единственном экземпляре копию справки о постановке на учет в органах государственной статистики с перечнем идентификационных кодов;

- копию документа, подтверждающего наличие у данной некоммерческой организации юридического адреса, заверенного нотариально.

После постановки на учёт во все вышеперечисленные организации, службы и фонды процесс создания учреждения можно считать завершённым и с этого момента учреждение фактически можно считать полноправным юридическим лицом.

§ 4. Особенности деятельности учреждений

Учреждение, как и любой самостоятельный вид юридических лиц, помимо соответствия общим признакам и условиям, определяющим данное юридическое лицо, обладает ещё рядом особенностей, характерных исключительно для данной организационно-правовой формы, и прежде всего эти особенности проявляются в характере деятельности и характере ответственности учреждений.

Как было отмечено ранее, сферы деятельности учреждений весьма и весьма разнообразны, это объясняется, прежде всего, универсальностью данной организационно-правовой формы: если раньше в форме учреждений существовали в основном государственные юридические лица, то в настоящее время данная форма получила весьма широкое распространение и среди всей остальной массы юридических лиц, создать учреждение может не только государство, но и любое другое, определённое законом, юридическое или физическое лицо.

К основным сферам деятельности учреждений можно отнести: сферу управления - это в основном государственные учреждения, наделённые властными полномочиями; практически все юридические лица в области образования независимо от ступени имеют форму учреждений, их деятельность направлена на реализацию всевозможных образовательных программ; если рассматривать такую социальную сферу, как здравоохранение и деятельность в рамках этой сферы, то и здесь встретим подавляющее количество юридических лиц – учреждения; деятельность в области культуры и ряда других так же осуществляется учреждениями.

В связи с тем, что, помимо основного законодательства, деятельность учреждений регулируется всевозможными ведомственными нормативными актами и положениями, эта деятельность может существенно отличаться друг от друга и иметь массу сугубо индивидуальных особенностей в зависимости от того, в какой области эта деятельность осуществляется. Однако, несмотря на это, в деятельности подавляющего большинства учреждений существует одна общая особенность – это то обстоятельство, что, не являясь коммерческой организацией, в соответствии с учредительными документами учреждение может вести самостоятельную деятельность, приносящую доход.

Данный вопрос в настоящее время является весьма актуальным, это объясняется прежде всего тем, что данная деятельность в настоящее время получила весьма широкое распространение, а единой законодательной базы, которая регулировала бы данную деятельность всего ряда учреждений, не существует, что приводит на практике к злоупотреблению со стороны собственника возможностью осуществлять учреждением деятельность, приносящую доход, и всевозможному разногласию и несоответствию ведомственных нормативных актов, регулирующих деятельность отдельных учреждений, и основного законодательства о юридических лицах.

В исключение общего правила, позволяющего некоммерческим организациям осуществлять предпринимательскую деятельность (п. 3 ст.50 ГК РФ), учреждение вправе заниматься предпринимательской деятельностью только в том случае, когда это предусмотрено учредительными документами (п.2 ст.298 ГК РФ). Поэтому представляется несоответствующей нормам гражданского законодательства, а точнее п.2 ст.298 ГК РФ, утверждение С.В. Соловьевой, что «...лишить учреждение права заниматься предпринимательской деятельностью вопреки нормам закона, руководствуясь только своим усмотрением, собственник не может»⁸¹.

Ряд авторов, в частности, О.Н. Садиков считает, что данную деятельность нельзя отнести к предпринимательской в смысле определения ст. 298 ГК⁸². Вопрос о правовом режиме доходов, полученных учреждением от такого вида деятельности, является весьма спорным и дискуссионным.

Ранее порядок получения и расходования этих средств регулировался Положением о внебюджетных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР, утвержденным постановлением Совета министров СССР от 26.06.80 г. № 527, которое определяло возможность получения таких средств бюджетными организациями от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг или осуществления иной деятельности только при наличии разрешения, выдаваемого в зависимости от источников финансирования (Союзный бюджет, республиканский или местный бюджет) Министерством Финансов СССР или Совета Министров союзных республик. Бюджетные учреждения были обязаны расходовать эти специальные средства в пределах утвержденных смет и фактического поступления доходов по каждому виду специальных средств.

В ныне действующем Гражданском кодексе РФ, а именно в п. 2 ст. 298, по вопросу, связанному с доходами, говорится, что доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих средств имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитывается на отдельном балансе учреждения и не может быть изъято у него решением комитетов по управлению имуществом или других государственных или муниципальных органов, в том числе, когда оно используется не по назначению. Эта норма по объёму и характеру полномочий приближает данное право к праву хозяйственного ведения⁸³.

⁸¹ Комментарий к Федеральному Закону «О некоммерческих организациях» / Под ред. Ю.А. Тихомирова. - М.: Проспект, 1998. С. 84.

⁸² Гражданское право России. Курс лекций. Ч.1. / Под ред. Садикова О.Н. - М.: Проспект, 1996. С. 108.

⁸³ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч.1. Ст. 298 / Под ред. О.Н. Садикова. - М.: ИНФРА; 1997. С. 543.

В данной статье законодатель намеренно ставит акцент на то, что эта деятельность не является основной, а осуществляется в качестве дополнительной, и ни о каком «предпринимательстве» в данном случае речь не идёт.

Хотелось бы отметить, что норма ст.298 ГК РФ, указывающая на самостоятельное распоряжение доходами от деятельности приносящей доход, является реализацией общей нормы ст. 136 ГК РФ. В соответствии с этой нормой поступления полученные в результате использования имущества (плоды, продукция, доходы) по общему правилу принадлежат лицу, использующему это имущество на законном основании.

В том случае, если учреждению с указанием в учредительных документах предоставлена возможность заниматься деятельностью, приносящей доход, то в этом случае правовой режим имущества данного учреждения подразделяется на две группы: в первую группу будет входить имущество, которое собственник закрепил за учреждением или данное имущество было ему выделено по смете; вторую же группу будет составлять имущество, которое появилось у учреждения за счёт деятельности, приносящей доход, и данное имущество будет принадлежать на особом вещном праве⁸⁴. В соответствии с данным правом имущество, приобретённое в результате принесшей доход деятельности, не может быть изъято у учреждения.

Принимая во внимание тот широкий круг правомочий, которыми наделено учреждение по отношению к имуществу, приобретённому в результате деятельности, приносящей доход, Е.А. Суханов охарактеризовал указанное право как право хозяйственного ведения и предложил применять к данным отношениям правила относящиеся к праву хозяйственного ведения⁸⁵. В своих выводах Е.А. Суханов опирается на п.2 ст.48 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 года, в соответствии с которым якобы имущество, полученное от коммерческой деятельности, закрепляется за учреждением на праве полного хозяйственного ведения.

Однако с данным положением нельзя согласиться в виду того, что ранее действовавшие Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик и закон РФ «О собственности в РСФСР»⁸⁶ указывали, что учреждение, которое с согласия учредителя (собственника) осуществляет коммерческую деятельность в случаях, предусмотренных законодательством РСФСР, приобретает право на самостоятельное распоряжениями доходами от такой деятельности и имуществом, приобретённым за счёт этих доходов. Практически аналогичная данной формулировка содержится в п.2 ст.298 ГК РФ. Законодатель в ГК РФ отказыва-

⁸⁴ Суханов Е.А. Право хозяйственного ведения, право оперативного управления // Хозяйство и право. 1995. № 7. С. 9.

⁸⁵ Суханов Е.А. Право хозяйственного ведения, право оперативного управления // Хозяйство и право. 1995. № 7. С. 11.

⁸⁶ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 30. Ст. 416 в п.4 ст. 5.

ется от трактовки прав учреждения на имущество, полученное в результате коммерческой деятельности, как права хозяйственного ведения. Поэтому указание на п.2 ст. 48 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик не подтверждает, а опровергает тезис Е.А. Суханова о возможности наделения учреждения правом хозяйственного ведения на имущество, приобретённое в результате деятельности, приносящей доход.

Следующим доводом, который приводит Е.А. Суханов, является то обстоятельство, что перечень вещных прав, в отличие от обязательственных, является закрытым и не может включать права, прямо не предусмотренные законом.

Но, во-первых, ст. 298 ГК РФ – это закон, во-вторых, в пункте п.2 ст.216 ГК РФ, перечисляя вещные права, законодатель делает оговорку «в частности», что даёт основание предполагать наличие в российском законодательстве иных (кроме указанных в п.1 ст.216 ГК РФ) вещных прав. Учитывая то обстоятельство, что вещные права имеют абсолютный характер, который предполагает их защиту от посягательств всех третьих лиц, круг вещных прав, в отличие от обязательственных, очерчен самим законом и не зависит от носителей соответствующих прав. Данное положение выдвигалось ещё российскими дореволюционными учёными правоведами⁸⁷ и в настоящее время является одним из важнейших признаков вещных прав в отечественной и зарубежной науке⁸⁸. Необходимо отметить, что отсутствие исчерпывающего перечня всех вещных прав в Гражданском кодексе РФ является существенным его недостатком и требует более тщательной доработки.

Необходимо учитывать, что, хотя право учреждения на самостоятельное распоряжение имуществом не предусмотрено п.1 ст.216 ГК РФ, тем не менее оно основывается на п.2 ст.298 ГК РФ и в силу данного обстоятельства является самостоятельным и существенно отличается как от права оперативного управления, так и от права хозяйственного ведения.

В ст. 294 ГК РФ сказано, что государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определённых в соответствии с ГК РФ (ст. 294 ГК РФ). Данные предприятия являются коммерческими организациями в то время как учреждения не являются таковыми, поэтому осуществление учреждениями предпринимательской деятельности не следует трактовать расширительно. Если же основываться на позиции Е.А. Суханова, которая заключается в применении ст.295 ГК РФ к праву учреждений на имущество, полученного от деятельности, приносящей доход, то в данной ситуации возникает ряд вопросов, на которые будет весьма затрудни-

⁸⁷ Васильковский В.В. Учебник гражданского права. - СПб.: 1896. С. 62.

⁸⁸ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч.1 / Под ред. О.Н. Садикова. - М.: Проспект, 1995. С. 253; Гражданское и торговое право капиталистических государств / Отв. Ред. Е.А. Васильев. - М.: 1993. С.195.

тельно ответить, принимая во внимание действующее на территории РФ законодательство, например:

- имеет ли право учредитель (собственник) осуществлять контроль за расходованием учреждением доходов от предпринимательской деятельности, беря во внимание то обстоятельство, что учреждение распоряжается указанными доходами по своему усмотрению;

- имеет ли право учредитель (собственник) требовать получения части прибыли от предпринимательской деятельности учреждения, учитывая то обстоятельство, что учреждения обладают специальной правоспособностью, в силу того, что оно является некоммерческой организацией;

- какова роль учредителя (собственника) в распоряжении доходами учреждения, полученных от коммерческой деятельности.

Несомненно, в уставе любого учреждения есть возможность предусмотреть ответы на вышеперечисленные вопросы, однако из этого не будет следовать, что учреждение обладает правом хозяйственного ведения на имущество, полученное от деятельности, приносящей доход.

В настоящее время деятельность учреждений, приносящая доход, всё большее распространение получила и среди учреждений, относящихся к системе Министерства внутренних дел РФ. Необходимость заниматься данной деятельностью ряда учреждений объясняется, прежде всего, тем, что не всегда достаточным является финансирование данных учреждений, что приводит к снижению результативности их деятельности. Несмотря на профиль деятельности учреждений МВД РФ, отдел органов внутренних дел, учебное заведение МВД, учреждения службы информационного обеспечения или иное учреждение, если ему разрешена данная деятельность, и оно осуществляет её успешно, это значительно позволяет снизить расходование бюджетных денежных средств, улучшить материальную и техническую базу действующего учреждения.

Учреждения МВД РФ, как и любое юридическое лицо, являются полноправными участниками гражданско-правовых отношений, и это участие в большей своей степени связано, прежде всего, с осуществлением этими учреждениями деятельности, в результате которой они получают доход. Эта деятельность в основном связана с участием учреждений МВД РФ в договорных обязательствах.

В положении, на основании которого действует данное конкретное учреждение МВД РФ, должны быть чётко определены пределы деятельности, приносящей доход, и компетенция органа управления по данному вопросу, порядок участия в вышеназванных обязательствах определён гражданским законодательством для всех юридических лиц одинаковый.

Хотелось бы отметить, что деятельность юридических лиц в системе МВД РФ, имеющих организационно-правовую форму учреждения, в сфере обязательственных отношений в основном связана с заключением договоров, которые являются правовой формой возникающих отношений. Договорные отноше-

ния с участием органов внутренних дел обладают определенной специфичностью, но независимо от этого действующее гражданское законодательство рассматривает учреждения МВД в качестве обычного субъекта гражданских правоотношений. Это проявляется в том, что к гражданско-правовым отношениям с их участием применяются общие нормы гражданского законодательства без каких-либо изменений, связанных с особым правовым статусом данных учреждений. В частности, в случае возникновения разногласий по заключению, исполнению договоров споры решаются не в административном, а в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

В последнее время наблюдается тенденция по изменению правового статуса учреждений МВД, особенно как участников гражданско-правовых отношений. Гражданская правосубъектность учреждений внутренних дел Российской Федерации приближается к правосубъектности других участников гражданско-правовых отношений.

Вместе с тем, ряд гражданско-правовых договоров с участием учреждений внутренних дел урегулированы подзаконными (ведомственными) нормативными актами, применимыми только к отношениям с участием указанных органов. Это еще раз свидетельствует о специфике возникающих гражданских правоотношений.

Развитие рыночных отношений, и как следствие - изменение порядка финансирования, большая свобода действий субъектов, проявляющаяся в негласном правиле - дозволено все, что не запрещено законом, не обошло стороной и учреждения внутренних дел РФ. В настоящее время наблюдается тенденция все более активного участия этих учреждений в договорных обязательственных отношениях, этому способствует несколько причин.

Во-первых, некоторые обязательственные отношения получили свое развитие в результате активного ведомственного нормотворчества. В последнее время ряд обязательственных отношений был закреплен в ведомственных нормативных актах, например, по обеспечению охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий на договорной основе, сопровождение грузов собственников, сопровождение автотранспортных средств патрульными автомобилями ГИБДД, и многие другие.

Во-вторых, руководителям органов внутренних дел в связи с потребностью в дополнительном финансировании были предоставлены довольно широкие полномочия по самостоятельному решению вопросов в сфере оказания специфических платных услуг. Основное требование при этом заключается в том, что оказание платных услуг органами внутренних дел не должно сказываться на выполнении органами своих непосредственных задач, обозначенных в положениях об организациях данного вида.

В-третьих, развитие рыночных отношений разнообразило сферу оказания услуг, в которой нашлось место и для участия органов внутренних дел, например: предоставление ГИЦ МВД России и информационными центрами

МВД, УВД платных информационных и других услуг на договорной основе⁸⁹, предоставление персональных данных о лицах, ранее судимых и находящихся в розыске⁹⁰, предоставление архивной информации, договорные экспертизы вещественных доказательств, предоставление экспертно-криминалистическими подразделениями по согласованию с руководством МВД России платных методических, научно-исследовательских услуг по профилю своей деятельности сторонним организациям, в том числе зарубежным⁹¹, разнообразные формы охраны собственности и многие другие услуги, выполнение которых не нарушает функционирования органов, призванных, прежде всего, решать правоохранительные задачи⁹².

В качестве примера деятельности, приносящей доход путём участия в договорных обязательствах подразделений органов внутренних дел, можно привести следующее обстоятельство. В настоящее время получают всё большее распространение договорные отношения с предприятиями и организациями различных организационно-правовых форм об обеспечении охраны общественного порядка при проведении культурно-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий, проводящихся на коммерческой основе.

Довольно часто встречаются случаи охраны общественного порядка в местах с повышенной криминогенностью, к таким местам относятся игорные заведения, рестораны, ночные клубы, кафе и др. Субъектами данных отношений со стороны органов внутренних дел выступает патрульно-постовая служба и иные подразделения местной милиции.

Подразделения государственной инспекции безопасности дорожного движения участвуют в договорных отношениях по обеспечению общественной безопасности в период проведения спортивных мероприятий вне специальных спортивных сооружений при сопровождении транспортных средств патрульными автомобилями ГИБДД.

Исходя из поставленных задач по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий, можно сделать вывод о том, что в этом случае происходит смешение элементов административного права с гражданским. В договоре на охрану общественного порядка при проведении массовых мероприятий предмет административно-правового регулирования (общественный порядок и общественная безопасность) облачен предметом гражданско-правового регулирования (гражданско-правовой договор на охрану общественного порядка и общественной безопасности, с соответствующими правовыми последствиями). Предметом договора об охране общественного порядка являет-

⁸⁹ П.1.9 Положения о ГиЦ МВД России.

⁹⁰ Приказ МВД РФ. № 319 –94.

⁹¹ П. 1.10 Положения об ЭКП МВД.

⁹² См.: Ручкин О.Ю. Организационно-правовые аспекты участия ОВД РФ в договорных обязательствах. Дисс. ... канд. юрид. наук. - М.: Академия управления МВД России, 1997. С.188.

ся оказание услуг по организации охраны общественного порядка при проведении массового мероприятия. Необходимо выделить также возмездный, стоимостной характер данных отношений.

На основании изложенного можно сделать следующий вывод: для подразделений органов внутренних дел (патрульно-постовой службы, государственной инспекции безопасности дорожного движения и других), участие в договорных отношениях по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности предопределено теми задачами, которые решают указанные подразделения местной милиции при обычном несении службы. Проведение массовых мероприятий (концертов, спортивных состязаний, массовых гуляний и других) напрямую связано с усилением режима несения службы всех подразделений органов внутренних дел. Усиление режима несения службы подразделений органов внутренних дел проявляется в том, что удлиняется время несения службы, задействуются дополнительные силы и средства, несение службы проходит в необычных условиях (большое скопление людей на ограниченной территории, нахождение многих в нетрезвом состоянии и другие факторы).

Принимая во внимание данные обстоятельства, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в местах проведения массовых мероприятий объективно должны основываться на договорных (возмездных) отношениях между соответствующими подразделениями органов внутренних дел и организаторами массовых мероприятий.

Как было отмечено ранее, профиль деятельности учреждений, относящихся к Министерству внутренних дел, весьма и весьма разнообразен, в большей степени, конечно же, это органы внутренних дел, которые непосредственно выполняют функции по поддержанию правопорядка и, разумеется, деятельность, приносящая доход, непосредственно связана с основной их деятельностью. Но в систему МВД РФ входят и другие учреждения, чья деятельность отличается от основной массы учреждений этой системы, и в рамках этой деятельности в соответствии с законом и ведомственными нормативными актами этим учреждения также предоставлено право заниматься деятельностью, которая приносит определённый доход.

Примером такого учреждения и его деятельности, приносящей доход, может служить платная деятельность высшего учебного заведения Министерства внутренних дел РФ.

Непосредственная деятельность данных учреждений регулируется Положением о высшем учебном заведении Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Высшим учебным заведением МВД РФ, согласно этому Положению, является образовательное учреждение, имеющее статус юридического лица и реализующее профессиональные образовательные программы высшего профессионального образования в сфере правоохранительной и других видов деятельно-

сти, входящих в компетенцию Министерства внутренних дел Российской Федерации⁹³.

Положение о высшем учебном заведении Министерства Внутренних дел Российской Федерации в полной мере учитывает требования Российского законодательства в сфере образования, это объясняется, прежде всего, тем, что действие законодательства Российской Федерации в области образования распространяется на все образовательные учреждения на территории России независимо от их организационно-правовой формы и подчинённости.

Сейчас в стране функционирует множество частных образовательных учреждений, лицензированных соответствующим образом государством, почти во всех гражданских вузах введено и платное обучение. В высших учебных заведениях МВД эта тенденция также набирает силу.

Все это непривычно для россиян, введение платного образования до сих пор вызывает немало противоречивых оценок и суждений⁹⁴.

Федеральный закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁹⁵ предоставляет, как известно, высшим учебным заведениям право на осуществление платной деятельности. В частности статья 29 п. 1 данного Закона устанавливает:

«Высшее учебное заведение в соответствии со своим уставом может осуществлять платную деятельность в области образования и в других областях, если это не идет в ущерб его основной деятельности.

Платная образовательная деятельность высшего учебного заведения не может быть осуществлена взамен и в рамках образовательной деятельности, финансируемой за счет средств бюджета. В противном случае средства, заработанные в результате такой деятельности, изымаются учредителем (учредителями) высшего учебного заведения»⁹⁶.

Тем самым законодатель существенно расширяет гражданскую правоспособность высших учебных заведений как юридических лиц. Вузы вправе в пределах, установленных лицензией, осуществлять сверх финансируемых за счет государственного бюджета государственных заданий (контрольных цифр) по приему студентов, подготовку специалистов по соответствующим договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами. Доход от платной деятельности государственного или муниципального образовательного учреждения за вычетом доли учредителя (собственника) реинвестируется в данное образовательное учреждение, в том числе на увеличение расходов на заработную плату, по его усмотрению.

⁹³ См.: Положение о высшем учебном заведении Министерства внутренних дел Российской Федерации. Приложение 1 к приказу МВД России от 15 июня 1994 года № 202.

⁹⁴ См. об этом подробнее: Владимиров В. Государственный вуз в рыночной экономике // Высшее образование. 1997. № 4.

⁹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4135.

⁹⁶ Ведомости Собрания Российской Федерации от 22 августа 1996 г. № 125.

Осуществляя платную деятельность, вуз МВД выступает на рынке образовательных услуг в правовой форме, свойственной некоммерческой организации.

В положении о высшем учебном заведении МВД РФ (ст. 7) говорится: «Высшее учебное заведение МВД России по согласованию с Главным Управлением кадров, Финансово-экономическим Управлением и Управлением правового обеспечения МВД России может оказывать дополнительные платные образовательные услуги сверх соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов по договорам с предприятиями, учреждениями и организациями»⁹⁷. И далее Положение воспроизводит статью 29 п. 1 Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», гласящую, что эти услуги не могут быть оказаны взамен и в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета.

Из вышесказанного можно сделать следующий вывод: несмотря на то, что рассматриваемое высшее учебное заведение входит в качестве структурного элемента в систему Министерства внутренних дел, оно одновременно является типичным образовательным учреждением в рамках единой государственной системы образования и в своей деятельности руководствуются как ведомственными нормативными актами, так и общим законодательством, регулирующим образование в России. И осуществляя деятельность, приносящую доход, вуз МВД действует исключительно в рамках своей основной деятельности, определённой соответствующим Министерством.

Подводя итог анализу такой особенности присущей деятельности учреждения, как возможность осуществления деятельности, приносящей доход, будучи некоммерческой организацией, необходимо отметить следующее: в настоящее время в связи с нестабильным положением в ряде областей экономики, повлекшим не полное финансирование определённого круга учреждений, законодатель предоставил учреждениям право самостоятельно «зарабатывать» средства для поддержания своего нормального функционирования путём осуществления деятельности, приносящей доход. Однако в основном законодательстве, помимо предоставления данного права эта деятельность никак не урегулирована, в связи с чем в настоящее время назрела необходимость создания единого законодательного акта, который регулировал бы основные положения этой деятельности относительно всех учреждений, что способствовало бы, в свою очередь, устранению противоречий и разногласий между основным законодательством и отдельными нормативными актами регулирующих деятельность отдельных учреждений.

⁹⁷ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 26 июня 1993 г. № 597. Ст. 2594.

Помимо основной своей деятельности и деятельности, которая приносит доход, учреждения в исключительных случаях могут осуществлять деятельность, связанную с созданием других юридических лиц, например, быть учредителями и участниками других организационно-правовых форм.

Согласно ГК РФ, учреждение вправе быть учредителем других юридических лиц. Так, финансируемые собственником учреждения могут стать участниками хозяйственных обществ и товариществ и вкладчиками в товарищества с разрешения собственника, если иное не установлено законом (п. 4 ст. 66; общественные и иные некоммерческие организации, в том числе учреждения, имеют право добровольно объединяться в ассоциации (союзы) этих организаций (п. 2 ст. 121 ГК, п. 8 ст. 13 Закона об образовании, п. 1 ст. 14 Закона о высшем образовании).

В соответствии с п. 4 ст. 66 ГК РФ для реализации права участвовать в хозяйственных обществах и товариществах учреждение должно получить согласие собственника. И здесь не имеет значения, какое имущество будет выступать в качестве вклада - движимое или недвижимое.

Для учреждения, участвующего в ассоциации, ГК РФ никаких ограничений в осуществлении им субъективного права не устанавливает. Подобная позиция представляется не совсем оправданной, поскольку в данном случае (так же, как и при создании хозяйственных обществ и товариществ) речь идет о прекращении права собственности, а в отдельных случаях о субсидиарной ответственности собственника по долгам учреждения. Участвуя в товариществе на вере, в акционерном обществе или обществе с ограниченной ответственностью, учреждение несет только риск потери вклада, участие же в обществе с дополнительной ответственностью и в ассоциации предполагает субсидиарную ответственность по обязательствам этих юридических лиц.

Вступление учреждения в ассоциацию (союз) в качестве нового участника может быть обусловлено ответственностью по обязательствам ассоциации (союза), возникшим до его вступления (п. 3 ст. 123 ГК). Независимо от основания прекращения членских отношений (на добровольной основе или в принудительном порядке) учреждение (как и другой участник ассоциации) несет субсидиарную ответственность по обязательствам ассоциации (союза) пропорционально своему взносу в течение двух лет с момента выхода (исключения). Характер и пределы дополнительной ответственности членов ассоциации (союза) по долгам должны определяться в учредительных документах, в т. ч. с учетом имущественного положения юридических лиц - несобственников (унитарных предприятий и учреждений)⁹⁸.

⁹⁸ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч.1. / Под ред. В. Д. Карповича. - М.: Спарк, 1997. С. 181.

§5. Ответственность учреждений

Так же, как и самостоятельная деятельность, приносящая доход, одной из особенностей, характеризующей учреждения, является характер их ответственности. Помимо общих условий гражданско-правовой ответственности, характеризующих любое юридическое лицо, учреждения обладают рядом особенностей, отличающих данную форму от всех остальных.

Как было отмечено в данной работе выше, учреждение отвечает по своим обязательствам лишь только находящимися у него в распоряжении денежными средствами, а в случае их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несёт собственник (учредитель) соответствующего имущества. В чём же заключается особенность данного вида ответственности юридического лица?

Суть этой ответственности состоит в том, что до предъявления требования к собственнику учреждения кредитор должен предъявить требования к учреждению непосредственно. Если учреждение отказалось удовлетворить требования кредитора в связи с недостаточностью у него денежных средств, то это требование может быть переадресовано собственнику. Ответственность собственника по обязательствам учреждения является полной. Таким образом, «имущество учреждения независимо от того, учитывается ли оно в составе основных средств или средств в обороте, забронировано от взысканий кредиторов⁹⁹».

С.Н. Братусь, говоря о имущественной ответственности учреждения, относил учреждение к юридическим лицам, приближающимся с точки зрения полноты и завершенности своей правосубъектности к положению физического лица¹⁰⁰. Он писал, что связь между личной, имущественной сферой лиц, обслуживаемых учреждением, с одной стороны, и учреждением как субъектом права, с другой стороны, - обычно полностью отсутствует. Учреждение можно считать законченным, достигшим высшего уровня развития юридическим лицом. По общему правилу учреждение является потолком ответственности, никто из администраторов не несет дополнительной имущественной ответственности за долги учреждения¹⁰¹.

Достаточно сложным и спорным в настоящее время является вопрос, связанный с возможностью обращения взыскания на имущество, приобретённое за счёт ведения учреждением самостоятельной деятельности, приносящей доход.

⁹⁹ Гражданское право: Учебник. Ч.1. / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. - СПб.: ТЕИС, 1996. С. 357.

¹⁰⁰ См.: Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. - М.: Изд-во Министерства юстиции, 1947. С. 149.

¹⁰¹ Там же. С.150-151.

В настоящее время в литературе высказываются различные точки зрения по вопросу, связанному с обращением взысканий на имущество учреждений, которое оно приобрело за счёт деятельности, приносящей доход. В частности В.В. Долинская считает, что по долгам учреждений собственник отвечает уже при отсутствии у них на текущем счёте собственных средств¹⁰².

Противоположную позицию по данному вопросу занимает Ю.К. Толстой, он отмечает, что в законе оставлен открытым вопрос о возможности обращения взысканий на имущество, приобретённое учреждением за счёт дозволенной в учредительных документах деятельности, и высказывает мнение о положительном решении этого вопроса, если в законе или ином правовом акте, определяющем особенности правового положения отдельных видов учреждения, не предусмотрено иное.

Аналогичная точка зрения высказывается и в комментарии ч.1 ГК РФ под редакцией М.И. Брагинского, а также в комментарии ч.1 ГК РФ под редакцией О.Н. Садикова. Однако ни в ст.120 ГК РФ, ни в ст.9 Федерального закона РФ «О некоммерческих организациях» законодатель не предусматривает возможность обращения взыскания на такое имущество, а следовательно, на доходы, полученные от разрешённой деятельности, приносящей доход, если учреждением будет приобретено какое-либо имущество, то взыскание может быть обращено лишь на денежные средства независимо от того, находятся ли они на отдельном балансе или выделены по смете собственником.

Представляется, что решение вопроса, связанного с обращением взыскания к учреждению, занимающемуся доходной деятельностью, должно заключаться в следующем: в том случае, если в результате ведения учреждением деятельности, приносящей доход, оно привлекается к ответственности, то в первую очередь взыскание должно быть обращено на те денежные средства, которые получены от данной деятельности, и при недостаточности последних – на денежные средства, полученные по смете, и обратная ситуация, если ответственность учреждения возникла в результате ведения деятельности предусмотренной в учредительных документах, и не связана с доходной деятельностью, то в первоочередном порядке взыскание должно быть обращено на денежные средства, выданные собственником по смете, и лишь при недостатке этих денежных средств – на доходы (в виде денежных средств), полученные в результате осуществления учреждением коммерческой деятельности.

Как указано в п.2 ст.120 ГК РФ, в случае недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения не независимо от того, в результате какой деятельности возникли данные обязательства, несёт собственник соответствующего имущества. Хотелось бы отметить, что любое имущество, приобретённое как в результате ведения учреждением дея-

¹⁰² Гражданское право: Учебник. Ч.1. / Под ред. А.Г. Колпина, А.И. Масляева. - М.: Юристъ; 1997. С. 95.

тельности, приносящей доход, так и полученное по смете поступает в пользование учреждения, и должно расходоваться на цели, ради которых и было создано учреждение.

Основываясь на этом положении, мнение ряда учёных о том, что законом или иными правовыми актами может быть предусмотрено, что доходы от коммерческой деятельности могут поступать в собственность учреждения, не основывается на действующем законодательстве¹⁰³ и прямо противоречит п.2 ст.299 ГК РФ, согласно которому плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретённое учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление учреждения. В данном случае по аналогии возможно применение информационного письма Высшего Арбитражного Суда от 31 июля 1992 года № с-13/оп-171, которое устанавливает, что имущество, приобретённое государственным (муниципальным) предприятием за счёт своей прибыли, остаётся государственной (муниципальной) собственностью и не может безвозмездно передаваться в собственность другого коллектива, предприятия (п.4).

Исходя из этого, никакой собственности у учреждения ни при каких обстоятельствах быть не может, все доходы, полученные от использования имущества учреждения, принадлежат на праве собственности учредителю (собственнику) учреждения, а самому учреждению указанное имущество принадлежит на особом вещном праве¹⁰⁴.

Самостоятельное распоряжение учреждением имуществом, полученным от коммерческой деятельности, может привести лишь к увеличению финансирования или добавлению новых статей расходов на цели, для достижения которых было создано учреждение и которые предусмотрены собственником в уставе учреждения.

Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право заниматься деятельностью, приносящей доход, в этом случае учреждение приобретает ряд особых вещных прав на доходы и имущество, полученные за счёт данной деятельности. Весьма широкий объём данного вещного права не следует трактовать расширительно, тем самым устранять качественную разницу, существующую между данным особым вещным правом и правом хозяйственного ведения. Слияния названных вещных прав наблюдается в виде отсутствия в действующем законодательстве весьма конкретного закрытого перечня вещных прав, который бы чётко определял пределы и объём правомочий обладателя этих прав в отношении имущества.

¹⁰³ Гражданское право: Учебник. Ч.1. / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. - СПб.: ТЕИС; 1996. С. 357.

¹⁰⁴ Суханов Е.А. Право хозяйственного ведения, право оперативного управления // Хозяйство и право. 1995. № 7. С.10.

Решая вышеуказанную проблему, можно пойти двумя путями: первый из которых заключается в установлении того, что учреждения должны обладать особым вещным правом на имущество, полученное от деятельности, приносящей доход. В этом случае было бы целесообразно чётко определить объём правомочий, которыми учреждение наделено по отношению к имуществу и выделить определённые критерии, которые позволили бы провести разграничение права хозяйственного ведения и права оперативного управления от особого вещного права учреждения на имущество. Второе решение данной проблемы заключается в том, чтобы в законодательном порядке наделить учреждение правом хозяйственного ведения на имущество, полученного от деятельности приносящей доход. Данной позиции придерживается Е.А. Суханов.

Говоря об ответственности учреждений, как одного из видов юридических лиц, мы в первую очередь говорим о договорной ответственности, но большое количество учреждений, помимо данной ответственности, несут и внедоговорную ответственность.

Так, учреждения системы МВД РФ, как один из видов государственных учреждений, наделённых властными полномочиями и выполняющих сугубо специфические функции, помимо договорной, могут нести и внедоговорную ответственность.

Для внедоговорной ответственности учреждений, входящих в систему Министерства внутренних дел, характерно несколько специфических особенностей¹⁰⁵. Прежде всего, необходимо обратить внимание на то, что органы внутренних дел России являются государственными органами и выполняют специфические функции государства. Если говорить о горрайорганах внутренних дел и их непосредственной деятельности, то в некоторых случаях они совершают действия, носящие правоограничительный характер. Данные действия в основном имеют место при аресте, наложении административного взыскания, установлении меры пресечения в качестве заключения под стражу и в других, предусмотренных законом случаях.

В соответствии с ч. 1 ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается за счет казны Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объеме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

¹⁰⁵ Проблемы внедоговорной ответственности рассматривались в работах Флейшиц Е.А., Беляковой А.М., и многих других ученых. См.: Флейшиц Е.А. Обязательства из причинения вреда, и неосновательного обогащения. - М.: Юрид. литература, 1951. С.240.; Белякова А.М. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда: Теория и практика. - М.: Изд-во МГУ, 1986. С.148.

Особенность этой нормы состоит в том, что некоторые признаки предусмотренного ею состава правонарушения имеют свою специфику. Специфичным для такого объективного признака, как противоправность действий правоохранительных органов, является их незаконность.

Восстановление имущественного положения лица и возмещение ему убытков диктуется одними и теми же соображениями: в моральном плане - элементарными требованиями справедливости, в юридическом - необходимостью возвращения субъектов мнимого уголовно-правового отношения в первоначальное состояние, поскольку акт, которым оно, правоотношение, объявлялось существующим, оказался несостоятельным, «юридически ничтожным»¹⁰⁶.

Свидетельством, подтверждающим наличие противоправности, могут служить процессуальные решения, суть которых состоит в реабилитации гражданина, то есть в формальной констатации его невиновности в совершении инкриминируемого правонарушения и как следствие этого - постановление оправдательного приговора, прекращение уголовного дела за отсутствием события преступления, отсутствием в деянии состава преступления или недоказанностью участия гражданина в совершении преступления, а также прекращения дела об административном правонарушении¹⁰⁷.

Для возложения обязанности возмещения ущерба необходимо, чтобы противоправность действий, в результате которых причиняется вред, исходила от должностных лиц. Гражданское законодательство не дает определения должностного лица. Оно пользуется определением и признаками должностного лица, закрепленными уголовным законодательством. Под должностным лицом понимаются лица, осуществляющие функции представителей власти. Эти лица наделяются властными полномочиями, правом совершать действия, влекущие правовые последствия для всех или большого числа граждан. К представителям власти относятся: работники органов управления, судьи, прокуроры, следователи и т. д. Ответственность наступает в случаях, когда, ущерб возникает в результате действия должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.

Следует обратить внимание на ч. 3 ст. 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая впервые предусматривает, что субъект Российской Федерации или муниципальное образование (в лице соответствующих финансовых органов) в случае возмещения ими вреда, причиненного должностным лицом органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры или суда, имеют право регресса к этому лицу, если его вина установлена приговором суда, вступившим в законную силу. Во всех иных случаях причинения вреда неза-

¹⁰⁶ См.: Безлепкин Б.Г. Возмещение вреда, причиненного гражданину судебными органами. - М.: Юрид. литература, 1979. С. 80.

¹⁰⁷ См.: Безлепкин Б.Г. Новые гарантии законных интересов реабилитированного // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 63.

конными действиями указанных органов ответственность наступает на общих основаниях.

Специфичной является норма компенсации морального вреда. Одним из оснований компенсации морального вреда в силу ст. 1100 ГК является вред, причиненный гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ. Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме, ее размер определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий.

Таким образом, можно сделать вывод, что специфика ответственности за вред, причиненный в силу деликта учреждениями органов внутренних дел, состоит в том, что он возмещается за счет казны соответствующего субъекта – государства (собственника учреждения). Это одно из важнейших конституционных положений. В соответствии со ст. 53 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года каждый гражданин имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействиями) органов государственной власти или их должностных лиц.

Государство, возмещая вред, несет ответственность за незаконные действия соответствующих государственных органов, так как оно обязано обеспечить любому лицу эффективное средство защиты от нарушения прав и свобод в тех случаях, когда нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве, т.е. в качестве должностных лиц, наделенных компетенцией. Государство в этом случае выступает гарантом соблюдения конституционных прав граждан. За надлежащее и эффективное функционирование этих органов и за действие их должностных лиц, за успех борьбы с преступностью и охраны прав и законных интересов отдельных лиц ответственно государство, РФ или субъект РФ. Поэтому законодатель и возлагает на него обязанность устранения вредных последствий деятельности его органов, чем бы они не были вызваны: несовершенством закона, неподготовленностью кадров, ошибками в их подборе и расстановке и т.д.

§ 6. Реорганизация и ликвидация учреждений

Ḍáí ḏáí èçàòèÿ ó-ḏáæááí èé

Прекращение деятельности учреждения в соответствии с Федеральным законом РФ «О некоммерческих организациях» (ст. 16-19) и ГК РФ (ст. 57-63), как и всех иных юридических, осуществляется в двух формах:

- деятельность учреждения может быть прекращена в результате его реорганизации (за исключением случаев, когда происходит выделение из состава действующего юридического);

- прекращение деятельности учреждения в результате его ликвидации.

Рассматривая первый из названных способов прекращения деятельности учреждения, необходимо, прежде всего, определить, что же такое реорганизация учреждения, её значение, какие существуют формы реорганизации учреждения, каков порядок её осуществления, и уже основываясь на этом определить, какие особенности существуют при осуществлении реорганизации учреждения, характерные только для данного вида некоммерческой организации.

Реорганизация учреждений, как одного из видов некоммерческих организаций, осуществляется на основании определённого круга нормативных актов, к основным из них относится Гражданский кодекс РФ и Закон «О некоммерческих организациях», помимо названных при осуществлении реорганизации могут использоваться и иные федеральные законы.

При реорганизации учреждения происходит прекращение ранее существовавшего субъекта гражданского права и одновременно происходит возникновение нового субъекта права. Значение реорганизации учреждения состоит, прежде всего, в том, что права и обязанности реорганизуемого учреждения переходят к иным организациям в порядке универсального правопреемства.

К правопреемникам переходит весь комплекс прав и обязанностей, которыми обладала реорганизуемая некоммерческая организация либо их определённая часть, но в любом случае права и обязанности переходят как единое целое.

Реорганизация некоммерческих организаций, согласно п. 2 ст.16 Федерального закона «О некоммерческих организациях», и учреждений в их числе производится в следующих формах: слияние, присоединение, разделение, выделение и преобразование.

Решение о реорганизации учреждения может быть принято собственником либо иным органом, в полномочия которого решение данного вопроса отнесено уставом. Однако из этого правила существует исключение, что в свою очередь и является особенностью процедуры реорганизации учреждений, к данному исключению относится то обстоятельство, что решение о преобразовании, как одной из форм реорганизации, принимается исключительно только собственником учреждения (п.5 ст.17 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Это правило связано, прежде всего, с той особенностью учреждения, что, в отличие от подавляющего числа некоммерческих организаций, учреждение не является собственником принадлежащего ему имущества. Учреждение создаётся по воле собственника, и только он вправе решать вопрос о преобразовании учреждения и изменении правового режима имущества, ранее принадлежащего учреждению. Принятие самостоятельного решения учреждением о преобразовании недопустимо, поскольку это означало бы незаконное распоряжение иму-

ществом собственника. Преобразование отдельных видов учреждений, в частности, домов престарелых и домов ребёнка запрещено полностью.

К организациям, в которые может быть преобразовано учреждение в соответствии с п.2 ст.17 Федерального закона «О некоммерческих организациях», относятся: фонд, автономная некоммерческая организация, хозяйственное общество. Так же в данной статье отмечено, что преобразование государственных или муниципальных учреждений в некоммерческие организации иных форм или хозяйственное общество допускается в случаях и порядке, которые установлены законом, однако в силу того, что специальный закон о таком виде преобразования в настоящее время отсутствует, названная норма всё ещё остаётся нереализованной.

Возможность преобразования учреждения в фонд связана, прежде всего, с тем, что фонд также «учреждается» со стороны и так же, как учреждение не имеет членства. Учреждение не может быть преобразовано в полное или командитное товарищество, в общественное объединение.

В случае преобразования учреждения, в отличие от выделения и разделения, возникает совершенно новое юридическое лицо другого вида, которое предусмотрено действующим законодательством, и в соответствии с передаточным актом с момента государственной регистрации новому юридическому лицу переходят соответствующие права и обязанности.

При реорганизации некоммерческих организаций и учреждений, в том числе органам, осуществляющим государственную регистрацию, предоставляется ряд документов: в случае разделения и выделения – разделительный документ; в случае любой другой формы реорганизации – передаточный акт.

«Эти документы не являются бухгалтерскими документами в чистом виде, так как бухгалтерские документы обычно не содержат положений о правопреемстве. Вместе с тем, основная информация в передаточном акте и разделительном документе носит учетный характер. Именно в виде этого законодатель и использует для наименования данных документов термины из бухгалтерского учета. Таким образом, разделительный баланс и передаточный акт целесообразно облекать в форму документов бухгалтерского учета»¹⁰⁸.

В том случае, если реорганизуется учреждение, которому в соответствии с учредительными документами (уставом) предоставлено право заниматься деятельностью приносящей доход, в силу того, что учёт данной деятельности ведётся отдельно от основной деятельности учреждения (п.2 ст.298 ГК РФ), необходимо составление отдельных передаточного акта и разделительного баланса для приносящей доходы деятельности.

¹⁰⁸ Ковалевский С.М. Институт некоммерческих организаций: правовые аспекты // Кодекс info. № 9. 1999. С.14.

Перед составлением разделительного баланса и передаточного акта реорганизуемого учреждения производится инвентаризация имущества, находящегося у этого учреждения, и денежных обязательств. Так же хотелось бы отметить, что на реорганизуемом учреждении лежит обязанность, связанная с включением в передаточный акт и разделительный баланс всех обязательств, лежащих на нём.

Гражданский кодекс РФ не определяет форму передаточного акта и разделительного баланса, но предъявляет к этим документам определённые требования:

а) передаточный акт и разделительный баланс должны утверждаться органом или лицом, принявшим решение о реорганизации, в случае преобразования учреждения утверждается только собственником, в остальных случаях может утверждаться как собственником, так и соответствующим органом, полномочия которого на данное действие закреплено в уставе;

б) эти документы должны представляться вместе с учредительными документами для государственной регистрации вновь возникшего юридического лица или внесения изменений в учредительные документы существующих юридических лиц. При непредставлении данных документов вместе с учредительными документами вновь создаваемого юридического лица или отсутствует в представленном передаточном акте или разделительном балансе положений о правопреемстве, в государственной регистрации вновь создаваемой организации (учреждения) должно быть отказано. Данное положение нельзя считать одним из самостоятельных оснований отказа в регистрации вновь созданного юридического лица, а было бы целесообразней отнести к тем случаям отказа в государственной регистрации, который связан с несоблюдением порядка его создания, который закреплён в действующем законодательстве;

в) и передаточный акт и разделительный баланс должны содержать положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованной некоммерческой организации в отношении всех кредиторов и должников.

Что касается вопроса, связанного со временем составления и утверждения разделительного баланса и передаточного акта, то данное положение не регулируется ни ГК РФ, ни Федеральным законом «О некоммерческих организациях», и поэтому на практике к решению данного вопроса подходят по-разному: эти документы утверждаются или одновременно с принятием решения о реорганизации, или утверждаются по истечении определённого времени, указанного в извещении о реорганизации, которое направляется к кредиторам.

Определив, кто вправе принимать решение о реорганизации учреждения, и обозначив круг используемых документов, необходимо ответить на вопросы, с какого момента реорганизация может считаться завершённой и каков порядок удовлетворения требований кредиторов реорганизуемого учреждения.

Завершённой реорганизацию можно считать с момента государственной регистрации происшедших изменений, главным образом, с момента регистра-

ции вновь созданного юридического лица, за исключением случаев присоединения, данное положение закреплено в п.4 ст.57 ГК РФ.

При присоединении одной некоммерческой организации к другой, в данном случае присоединении одного учреждения к другому, ликвидируемая организация передает все свои права и обязанности этой организации с изменением объема прав и обязанностей у той организации, к которой осуществляется присоединение.

В случае присоединения регистрации подлежит не новое юридическое лицо, а внесение изменений в учредительные документы существующей организации, реорганизация будет считаться завершённой с момента внесения в государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединённой организации. Однако, не смотря на всю ясность данного положения, встаёт весьма спорный вопрос, кому должны быть предъявлены требования по обязательствам присоединенного учреждения в период между моментом государственной регистрации изменений учредительных документов и моментом исключения присоединенного учреждения из единого государственного реестра юридических лиц.

Ответ на данный вопрос должен заключаться в следующем: до исключения присоединенного учреждения из единого государственного реестра юридических лиц ответственность по его обязательствам оно должно нести самостоятельно, так как реорганизация ещё не завершена и, следовательно, присоединяемая организация действует, до исключения из реестра как самостоятельное юридическое лицо, а следовательно, имеет права и несёт обязательства.

Ряд авторов, посвятивших свои работы изучению некоммерческих организаций, в частности М.Л. Макальская, Н.А. Пирожкова, рассматривая положения, связанные с такой формой реорганизации, как преобразование, обращают внимание ещё на один достаточно спорный вопрос, который заключается в следующем: в случае присоединения одной некоммерческой организации к другой, равно как и одного учреждения к другому, реорганизованной признаётся и та организация, к которой осуществляется присоединение, в связи с чем возникает вопрос, требуется ли передаточный акт только в отношении присоединяемой некоммерческой организации или же и в отношении той организации, к которой осуществляется присоединение?

Позиция вышеназванных авторов по данному вопросу заключается в следующем: «Учитывая, что в соответствии с пунктом 2 статьи 58 ГК РФ при присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединенного юридического лица в соответствии с передаточным актом, то определенные правовые последствия имеет передаточный акт, составляемый присоединяемой некоммерческой организаци-

ей, а следовательно, представляется достаточным передаточный акт только присоединяемой некоммерческой организации»¹⁰⁹.

Приведённое мнение авторов является достаточно обоснованным. В составлении второго передаточного акта нет необходимости, ведь организация, к которой осуществлено присоединение, лишь увеличивает объём своих прав и обязанностей за счёт присоединяемой организации, которая, в свою очередь, с целью передачи этих прав и обязана составить передаточный акт. Присоединившаяся организация только приобрела, но не как не передала права и обязанности и о составлении ей передаточного акта речи идти быть не может в виду его бессмысленности.

В случае реорганизации учреждений в форме слияния происходит прекращение существования данных учреждений как самостоятельных юридических лиц, и на их базе возникает новое юридическое лицо, сведения об учреждениях, участвующих в слиянии, исключаются из общего государственного реестра с момента государственной регистрации нового учреждения, которое в свою очередь является универсальным правопреемником реорганизуемых учреждений. В случае слияния двух учреждений обеими из них составляются передаточные акты, согласно которым все права и обязанности переходят вновь создаваемому учреждению.

Вновь образованное в результате реорганизации учреждение, как и все учреждения, действует на основании устава. Слияние является достаточно распространённым способом реорганизации учреждений, это объясняется, прежде всего, тем, что самостоятельная деятельность нескольких учреждений, собственником которых является один и тот же субъект, не всегда обеспечивает достижение поставленных целей в силу невозможности полного финансирования со стороны собственника нескольких учреждений, это, как правило, касается государственных учреждений, действующих на основе бюджетных средств. Слияние нескольких учреждений в одно юридическое лицо в данном случае позволяет сконцентрировать усилия, увеличить материальную базу и значительно уменьшить расходование средств на содержание нескольких учреждений.

Помимо реорганизации учреждений в форме преобразования, присоединения и слияния существует ещё две формы – это разделение и выделение.

Если происходит разделение учреждения на две или более соответствующих организаций, все права и обязанности, ранее принадлежащие реорганизуемому юридическому лицу, в соответствии с разделительным балансом переходят вновь образуемым юридическим лицам, которые в соответствии с установленным порядком должны пройти процедуру государственной регистрации. Само реорганизуемое учреждение как юридическое лицо существовать прекра-

¹⁰⁹ Макальская М.Л., Пирожкова Н.А. Некоммерческие организации в России. Создание. Права. Налоги. Учет. Отчетность. - М.: Дело и Сервис; 1998. С. 180.

щает. Вновь созданные учреждения будут солидарно отвечать по своим обязательствам, если разделительный баланс не содержит положений о переходе конкретных прав и обязанностей к ним, и, следовательно, кредиторы вправе требовать удовлетворения своих требований от каждого из них.

Выделение так же является одной из форм реорганизации учреждений, отличительной особенностью выделения от разделения является то обстоятельство, что в случае выделения реорганизуемое учреждение продолжает действовать как самостоятельное юридическое лицо, в случае реорганизации регистрации подлежит выделенная организация, а в учредительные документы, в частности в устав, первоначально должны быть внесены соответствующие изменения. Кроме всего этого, реорганизуемому (выделяемому) учреждению передаются не все права, а только их часть.

Выделение характерно для тех учреждений, которые стремятся расширить сферу своей деятельности и финансирование которых осуществляется в достаточном объёме, к таким, в частности, можно отнести, получившим в настоящее время достаточно широкое распространение в нашей стране частные учебные заведения, целью деятельности которых является повышение образовательного уровня.

Рассмотрев пять способов реорганизации учреждений – это преобразование, присоединение, слияние, разделение и выделение и определив основные особенности, присущие учреждению как одному из самостоятельных видов юридического лица, можно сделать следующий вывод: в четырёх случаях реорганизации из пяти учреждение как юридическое лицо прекращает существование, причём в трёх из них – при разделении, слиянии и преобразовании – наряду с прекращением, возникает новое (при разделении) юридическое лицо. В случае же выделения возможно возникновение только одного или нескольких новых юридических лиц.

Как и в случае регистрации вновь созданного учреждения, так и в случае реорганизации государственная регистрация вновь возникшей организации (организаций) и внесения в государственный реестр записи о прекращении деятельности реорганизованной организации (организаций) осуществляется в порядке, установленном законом о государственной регистрации юридических лиц (п.4. ст.16 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Рассматривая вопрос, связанный с реорганизацией учреждения, нельзя не остановиться на моменте, связанном с удовлетворением требований кредиторов в случае реорганизации, тем более, как уже говорилось ранее, ответственность учреждения, даже в процессе его деятельности, имеет свои особенности, которые, прежде всего, связаны с особым отношением учреждения к находящемуся в его распоряжении имуществу.

В действующем законодательстве нет конкретных норм, которые регулировали бы порядок удовлетворения требований кредиторов при реорганизации учреждения, как и нет единого закона, регулирующего такой обширный вид

некоммерческих организаций, как учреждения, о необходимости создания которого не раз говорилось в данной работе, но имеются нормы, которые устанавливают гарантии прав кредиторов юридического лица при его реорганизации, в частности, к одной из таких норм относится ст. 60 ГК РФ. В комментарии к данной статье сказано следующее: «Важнейшей задачей при проведении реорганизации юридических лиц является максимальная защита интересов кредиторов»¹¹⁰.

Реорганизация существенно затрагивает интересы кредиторов юридического лица, коль скоро их должник прекратит своё существование¹¹¹ и вне зависимости от того, производится ли реорганизация коммерческих либо некоммерческих организаций, на орган, принявший решение о реорганизации юридического лица, возлагается письменная обязанность уведомления об этом кредиторов. Кредиторы же вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является реорганизуемое юридическое лицо, а также возмещения убытков (ст.60 ГК РФ).

Следует отметить, что не уведомление кредиторов о предстоящей реорганизации будет являться грубейшим нарушением закона. В случае, если не уведомлены все или большинство кредиторов, им должно быть предоставлено право судебного оспаривания самой реорганизации некоммерческой организации и признания её несостоявшейся.

Однако предусмотренная законом возможность заявления требований кредиторами реорганизуемой организации отнюдь не означает, что реорганизация некоммерческой организации осуществляется с согласия кредиторов некоммерческой организации¹¹².

В случае использования разных форм реорганизации учреждений степень риска для кредиторов неодинакова: в случаях слияния, присоединения или преобразования субъект правопреемства очевиден – это единая организация, к которой перешли все права и обязанности реорганизованных организаций. Иначе обстоит дело в случаях разделения или выделения – здесь кредиторам противостоит уже не один должник, а два или более. Во втором случае возникает необходимость в составлении разделительного баланса. Указание на это содержится в п.п.3 и 4 ст. 58 ГК РФ, тогда как в первом случае составляется передаточный акт. Составление разделительного баланса должно определить для кредиторов адресата взыскания, но при невозможности сделать это закон преду-

¹¹⁰ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Ч.1. Ст. 60. / Под ред. О.Н. Садикова. - М.: ИНФРА; 1997. С. 141.

¹¹¹ Гражданское право: Учебник. Ч.1. / Под ред. Ю.К. Толстого и А.П. Сергеева. - СПб.: ТЕИС, 1996. С. 130.

¹¹² Дрокин О.Г., Игнотенко А.А., Изотова С.В. и др. Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. Особенности создания, управления и ликвидации. Учредительные документы. - М.: Филинъ, 1997. С. 30.

смотрел установление солидарной ответственности всех правопреемников, возникших в результате реорганизации некоммерческой организации¹¹³.

Ëëëâëääöëü ó: ðäëääí ëé

Под ликвидацией юридического лица понимается «абсолютное прекращение юридического лица без перехода его прав и обязанностей в порядке правопреемства другим лицам»¹¹⁴.

Ликвидация учреждения может носить как добровольный характер - это ликвидация по решению собственника, так и принудительный характер – по решению соответствующего суда.

В ст. 61 ГК РФ определено, что в случае добровольной ликвидации решение об этом принимает учредитель юридического лица или же уполномоченный на это учредительными документами орган. Однако в вопросе, связанном с принятием решения о добровольной ликвидации учреждения, имеется своя особенность. Суть этой особенности заключается в том, что учредитель, а в случае с учреждением это собственник, утверждая основной учредительный документ учреждения, коим является устав, может наделить достаточно широким кругом полномочий орган, осуществляющий управление, но предоставления права принятия решения о ликвидации он, как правило, оставляет за собой. Это объясняется, прежде всего, тем, что орган управления учреждением утверждается собственником и находится под его контролем, а следовательно, все решения этого органа не должны идти вразрез с позицией собственника – это, во-первых, и во-вторых, принятие решения о ликвидации это принятие решения о судьбе имущества, находящегося у учреждения, а орган управления может только управлять имуществом собственника, но не как не распоряжаться, поэтому предоставление права решения о ликвидации органу управления учреждением не представляется целесообразным, было бы правильным со стороны собственника в уставе предусматривать право органа, осуществляющего управление, выступать с предложением к собственнику о ликвидации учреждения с соответствующим обоснованным мотивированием, а уж право на окончательное принятие решения о ликвидации учреждения должно всегда оставаться за собственником.

Основания добровольной ликвидации учреждения могут быть различны, к ним, в частности, можно отнести: истечение срока деятельности учреждения, если таковой был предусмотрен в уставе; в результате появления причин, указывающих на нецелесообразность дальнейшей деятельности учреждения (например, чрезмерное увеличение аналогичных учреждений на ограниченной территории); невозможность достижения поставленных при создании целей, так, например, в результате невозможности дальнейшего финансирования или его

¹¹³ См.: Комментарий Федерального закона «О некоммерческих организациях». Ст. 16. / Под ред. Залесского В.В., Калистратовой Р.Ф. - М.: Юрайт, 1998. С. 66.

¹¹⁴ В.А Вайпан. Ликвидация юридического лица // Право и экономика. 1997. № 5-6.

полного прекращения со стороны собственника учреждение не может справиться с поставленными целями, и собственник вынужден принимать решение о ликвидации действующего учреждения; учреждение может быть ликвидировано по причине достижения целей создания.

Как приведённые выше основания добровольной ликвидации учреждения, так и указанные в абзаце 1 п.2 ст. 61 ГК РФ общие основания ликвидации юридических лиц, так же относящиеся к учреждениям, не являются исчерпывающими, эти основания могут быть любыми и могут быть как предусмотрены законом, так и нет.

Однако, не все приведённые в абзаце 1 п.2 ст. 61 ГК РФ основания ликвидации юридического лица можно отнести к общим (добровольным). Так ликвидация юридического лица по решению учредителя в результате признания судом недействительной регистрации юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят не устранимый характер, не оправданно отнесено законодателем к числу общих оснований.

Ведь под признанием суда понимаем, прежде всего, вступившее в законную силу решение суда, а следовательно, независимо от того, кому из представителей или участников юридического лица предоставлено право принимать решение о ликвидации, он должен подчиниться решению суда и, следовательно, принять решение о ликвидации, и в данном случае ни о какой добровольности со стороны представителей юридического лица речи быть не может - на лицо обязательное исполнение решения суда, а не свободное волеизъявление участников того или иного юридического лица.

Что же касается принудительного порядка ликвидации учреждения, то она осуществляется по решению суда, в результате которого и происходит принудительная ликвидация. Нормы, определяющие в каких случаях суд может принять решение о принудительной ликвидации, нашли своё отражение в абзаце 2 п.2 ст.61 ГК РФ, к таким случаям относятся:

а) осуществление учреждением деятельности без лицензии, если, согласно закону, наличие лицензии для ее осуществления обязательно, например, образовательным учреждениям необходимо иметь соответствующую лицензию;

б) осуществление учреждением не разрешенного законом определенного вида деятельности, примером такой ситуации может служить случай, когда учреждение, помимо основной своей деятельности, начинает заниматься деятельностью, приносящей доход, возможность занятия которой не предусмотрена в учредительных документах (уставе) данного учреждения;

в) осуществление учреждением деятельности с неоднократными или грубыми нарушениями закона и иных нормативных актов.

Учреждение может быть подвергнуто процедуре принудительной ликвидации, то есть ликвидации по решению суда, если ему было сделано два письменных предупреждения о том, что её действия противоречат её уставным це-

лям или соответствующему закону или имелись два представления прокурора о необходимости устранения допущенных нарушений, данное положение получило своё нормативное закрепление в п.3 ст.33 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Определив основания добровольной и принудительной ликвидации учреждения, необходимо рассмотреть основные стадии процедуры ликвидации и связанные с этим особенности.

Процесс ликвидации учреждения, как и любой некоммерческой организации, протекает по общим правилам ликвидации юридического лица, но в силу того, что учреждения имеют свои специфические особенности, выделяющие данное юридическое лицо из общей массы, определённые стадии процедуры ликвидации учреждения так же имеют свои особенности.

Стадии процесса ликвидации.

1. На первом этапе ликвидации принимается решение о ликвидации, как мы отмечали ранее, данное решение может быть принято учредителем (собственником) учреждения или уполномоченным на то учредительными документами органом, например, решение о ликвидации государственного или муниципального учреждения принимается тем органом, который уполномочен собственником его имущества, или же решение о ликвидации может быть принято судом.

В силу того, что в случае ликвидации учреждения остро встаёт вопрос о дальнейшей судьбе имущества, находящегося у учреждения, в большинстве случаев, за исключением судебного решения, решение о ликвидации учреждения принимает собственник, но это не исключает возможность принятия решения о ликвидации уполномоченным органом с обязательным предварительным уведомлением об этом собственника, который в свою очередь даёт одобрение или нет на принятие данным органом решения.

ГК РФ и Федеральный закон «О некоммерческих организациях» определяют, что решение о ликвидации должно содержать положения о порядке и сроках ликвидации.

2. На втором этапе после принятия соответствующего решения о ликвидации собственник учреждения или же уполномоченный на принятие решения о ликвидации орган в обязательном порядке должны незамедлительно в письменной форме сообщить об этом соответствующему государственному органу, который выполняет возложенные на него функции, связанные с регистрацией юридических лиц. После поступления данного сообщения этот орган вносит в единый государственный реестр юридических лиц сведения о том, что данная некоммерческая организация находится в процессе ликвидации.

Так же в большинстве случаев, как показывает практика, параллельно с уведомлением соответствующего государственного органа о нахождении учреждения в процессе ликвидации ему предоставляются документы на согласование ликвидационной комиссии.

Учитывая то обстоятельство, что единый реестр юридических лиц является общедоступным, это даёт возможность любому заинтересованному лицу получить достоверную информацию о том, что данное учреждение находится в процессе ликвидации.

Хотелось бы отметить, что данная стадия процесса ликвидации учреждения проходит в соответствии с общими правилами и каких-либо специфических особенностей не имеет.

3. Третья стадия процесса ликвидации учреждения заключается в том, что учредители - собственник или собственники о (возможности соучредительства в данной работе говорилось в параграфе 1 главы 2) или уполномоченный орган учреждения, принявший решение о ликвидации данного юридического лица, назначают по согласованию с органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, ликвидационную комиссию (ликвидатора) и устанавливают в соответствии с Гражданским кодексом конкретный порядок и сроки ликвидации.

Государственный орган, который осуществляет внесение в единый государственный реестр регистрации юридических лиц сведений о нахождении учреждения в процессе ликвидации, играет значительную роль в осуществлении государственного контроля за соблюдением порядка назначения ликвидационной комиссии. В том случае, если ликвидационная комиссия (ликвидатор) назначены неуполномоченными лицами, то в согласовании может быть отказано.

Необходимо отметить, что при назначении ликвидационной комиссии и определении порядка и сроков ликвидации учреждения, помимо общих вопросов, необходимо учитывать и ряд специфических обстоятельств, в частности, ликвидация ряда учреждений, осуществлявших свою деятельность в общественных интересах, к таким можно отнести государственные и муниципальные медицинские учреждения, учреждения системы государственного образования. Это может привести к тому, что на достаточно большой территории проживания граждан не окажется ни одной организации, которая бы выполняла функции, подобные ликвидируемому учреждению.

«Ликвидация данных организаций может существенно нарушить интересы всего населения этой территории и поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан. В виду этого при определении порядка и сроков их ликвидации обязательно должны быть учтены интересы населения. Представляется, что в случае, когда ликвидация учреждения может существенно нарушить интересы всего населения определенной территории, в состав ликвидационной комиссии должны быть включены представители этого населения, и подобное правило следует закрепить в законе»¹¹⁵.

¹¹⁵ Ковалевский С.М. Институт некоммерческих организаций: правовые аспекты // Кодекс info. №9. 1999. С.12.

С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят все полномочия по управлению делами юридического лица, в том числе право выступать в суде от имени ликвидируемой организации (п. 3 ст. 62 ГК РФ). Ликвидационная комиссия, в частности, направляет в банк, в котором находятся счета ликвидируемого юридического лица, заявление о прекращении списания средств со счетов без согласия ликвидационной комиссии. На основании этого заявления банк прекращает дальнейший прием исполнительных и иных документов по счетам ликвидируемой организации.

4. Четвёртая стадия процесса ликвидации учреждения включает в себя следующие действия созданной ликвидационной комиссии: одним из первых шагов ликвидационной комиссии на данном этапе является размещение в специализированных средствах массовой информации (в которых публикуются данные о государственной регистрации юридического лица) сообщения о ликвидации организации, о порядке и сроке заявления требований ее кредиторами.

Однако долгое время ни в одном регионе РФ не было единого печатного органа, в котором бы публиковались данные о государственной регистрации и ликвидации юридических лиц, в связи с чем надлежало признавать публикацию о ликвидации, помещенную в любом издании, содержащую все требования, предусмотренные законом. В большинстве регионов и сейчас так обстоит дело, но в некоторых регионах данные печатные органы имеют место. Примером такого органа может служить «Регистрационная газета» - первое официальное издание Московской регистрационной палаты.

Говоря о сроках заявления требований кредиторов, хотелось бы отметить, что, согласно п.1 ст.63 ГК РФ и ст. 19 Закона о некоммерческих организациях, этот срок не может быть менее двух месяцев после объявления в печати о ликвидации некоммерческой организации. Максимальный же срок предъявления требований законодательством не определен. Это дает возможность ликвидационной комиссии увеличить этот срок, в частности, в связи с тем, что количество обязательств либо слишком большое, либо состав обязательств вызывает сомнение или носит спорный характер¹¹⁶.

В обязанности ликвидационной комиссии входит так же принятие мер по выявлению всех кредиторов и получению дебиторской задолженности, а также письменное уведомление кредиторов о ликвидации юридического лица. В целях взыскания дебиторской задолженности необходимо предъявить претензии должникам, а в случае их отказа возратить долги - обратиться с соответствующими исками в суд.

5. Пятый этап состоит в том, что на этом этапе составляется и утверждается промежуточный ликвидационный документ.

¹¹⁶ Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях» / Под ред. М.Ю.Тихомирова. - М.: Проспект, 1998. С.149.

После окончания срока, отведенного кредиторам для предъявления их требований, ликвидационная комиссия составляет промежуточный ликвидационный баланс, который содержит сведения о составе имущества ликвидируемого юридического лица, перечне предъявленных кредиторами требований, а также о результатах их рассмотрения.

Представляется, что к этому моменту должна быть взыскана вся дебиторская задолженность, проведена инвентаризация в соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» и Положением о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации, утвержденными приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26.12.94 № 170¹¹⁷, и ликвидационная комиссия должна располагать полной информацией о составе и стоимости имущества, а также о заявленных требованиях кредиторов¹¹⁸.

Промежуточный ликвидационный документ утверждается учредителями (собственниками) учреждения или органом, принявшим решение о ликвидации, и согласовывается с органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц.

Однако не всё так просто, как кажется на первый взгляд, на практике нередко возникает спорный вопрос, связанный с тем, что первично утверждение промежуточного ликвидационного документа собственником (учредителем) или органом, принявшим решение о ликвидации, или согласование промежуточного ликвидационного документа с органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц.

Считается, что первичным является утверждение промежуточного ликвидационного документа органом, принявшим решение о ликвидации¹¹⁹, хотя в литературе высказывается и иное мнение¹²⁰.

При составлении промежуточного документа ликвидируемого учреждения, которому в соответствии с учредительными документами было предоставлено право заниматься деятельностью, приносящей доход, возникают определённые специфические сложности. В соответствии с п.2 ст.298 ГК РФ доходы учреждения от приносящей доход деятельности и имущество, приобретенное за счет этих доходов, учитываются отдельно от средств передаваемых собст-

¹¹⁷ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1995. № 5.

¹¹⁸ Дрокин О.Г., Игнотенко А.А., Изотова С.В. и др. Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. Особенности создания, управления и ликвидации. Учредительные документы. - М.: Филинъ, 1997. С. 66.

¹¹⁹ Дрокин О.Г., Игнотенко А.А., Изотова С.В. и др. Некоммерческие фонды и организации. Правовые аспекты. Особенности создания, управления и ликвидации. Учредительные документы. - М.: Филинъ, 1997. С. 67.

¹²⁰ Суханов Е. А., Витрянский В. В. Новый Гражданский кодекс Российской Федерации об акционерных обществах и иных юридических лицах // Практикум акционирования. Бюллетень № 7. 1995. С. 25.

венником по смете. В виду этого может возникнуть вопрос: для данных доходов и имущества, должен ли составляться отдельный промежуточный ликвидационный документ?

Несмотря на то, что законодатель прямо не требует составления при ликвидации учреждения подобного отдельного акта, было бы целесообразно предположить, что такой документ все же следует составлять. Это способствовало бы более четкой оценке доли долгов от приносящей доходы деятельности, которые не покрыты полученными от нее доходами и имуществом, и на этом основании оценить целесообразность предоставления другим подобным учреждениям права осуществлять подобную деятельность в будущем.

6. Шестым этапом процесса ликвидации учреждения, имеющим наибольшее число особенностей, характерных для учреждения, является стадия, на которой происходит удовлетворение требований кредиторов ликвидируемого учреждения.

Основная особенность заключается в том, что учреждение, не являясь собственником находящегося у него имущества, отвечает по своим обязательствам перед кредитором лишь имеющимися у него денежными средствами.

В том случае, если у некоммерческой организации недостаточно денежных средств для удовлетворения требований кредиторов, то ликвидационная комиссия продает имущество такого юридического лица с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений. Однако данное правило на учреждения не распространяется, учреждение является исключением, имущество учреждения не может рассматриваться как объект, с помощью которого могут быть удовлетворены требования кредиторов.

Гражданский кодекс предоставляет дополнительные права кредиторам учреждений при недостаточности у ликвидируемых учреждений денежных средств для удовлетворения требований кредиторов. Последним предоставлено право обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет собственника имущества учреждения (п. 6 ст. 63, п. 2 ст. 120 ГК РФ).

В силу того, что большая часть существующих сегодня учреждений находится в государственной собственности, возникает вопрос, кому конкретно должны быть направлены требования кредиторов. Ответ на данный вопрос заключается в следующем: в том случае, когда собственником ликвидируемого учреждения будет являться Российская Федерация или её субъекты, требования кредиторов об удовлетворении оставшейся части долгов после расчёта с самим учреждением может быть адресовано как к соответствующему органу, который выполняет функции по координации и осуществляет регулирование деятельности различных учреждений в определённых областях, так и соответствующему финансовому органу, отвечающему за финансирование ранее действующих учреждений.

Наряду с общими особенностями удовлетворения требований кредиторов учреждениями и их собственниками, существует ещё ряд специфических

особенностей. Эти особенности связаны, прежде всего, с удовлетворением требований кредиторов учреждениями которым в соответствии с учредительными документами предоставлено право заниматься деятельностью, приносящей доход.

Законодатель в п.2 ст.298 ГК РФ устанавливает особый свободный правовой режим для доходов, полученных в результате данной деятельности и приобретенного за их счет имущества, – учреждению предоставлено право самостоятельно распоряжаться этими доходами и имуществом. Такой самостоятельности в распоряжении указанными доходами и имуществом должна соответствовать и самостоятельная ответственность учреждения по долгам, возникшим в результате осуществления приносящей доходы деятельности. Это не так сложно организовать в виду того, что в соответствии с п.2 ст.298 ГК РФ учреждение должно вести отдельный учет данной деятельности.

Однако в соответствии со ст. 120 ГК РФ по всем долгам учреждения, в том числе и по долгам, которые возникли у него в результате осуществления приносящей доходы деятельности, субсидиарную ответственность несет собственник имущества учреждения. Само же учреждение отвечает только своими денежными средствами.

Такое правовое регулирование приносящей доходы деятельности явно не способствует как стремлению учреждения осуществлять эту деятельность максимально эффективно, так и исключению злоупотреблений на основе данной деятельности. Особенно опасно, когда подобная ситуация возникает с государственными и муниципальными учреждениями, которые получают денежные средства не только как доходы от приносящей доходы деятельности, но и как бюджетное финансирование на общественно значимую деятельность.

С целью исправления подобного положения следует в нормах ГК РФ закрепить правило, в соответствии с которым учреждение, осуществляющее приносящую доходы деятельность, отвечает по своим долгам, возникшим в результате этой деятельности, в первую очередь указанными доходами и имуществом, приобретенным за их счет. Подобная норма, несомненно, позволит сохранить и так незначительные бюджетные средства для решения общественно значимых задач.

Очередность удовлетворения требований кредиторов ликвидируемого учреждения, как и всех юридических лиц, определяется ст. 64 ГК РФ:

- в первую очередь удовлетворяются требования граждан, перед которыми ликвидируемая некоммерческая организация несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью путем капитализации соответствующих временных платежей;

- во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда лицам, работающим по трудовому договору, в том числе по контракту, и по выплате вознаграждений по авторским договорам;

- в третью очередь удовлетворяются требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемой некоммерческой организации;

- в четвертую очередь погашается задолженность по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды;

- в пятую очередь производятся расчеты с другими кредиторами в соответствии с законом.

Требования каждой очереди удовлетворяются после полного удовлетворения требований предыдущей очереди.

Хотелось бы отметить, что требования первой – четвертой очереди могут быть заявлены начиная со дня утверждения промежуточного баланса, требования пятой очереди – лишь по истечении месяца со дня утверждения промежуточного баланса. Это сделано, прежде всего, для того, чтобы избежать такого положения, когда кто-то из кредиторов, сначала получивший отказ в удовлетворении своих требований к ликвидируемой некоммерческой организации, затем получает соответствующее положительное судебное решение по своему иску к ликвидационной комиссии, а исполнить его не может, так как всё, что было у ликвидируемого юридического лица, уже пошло на удовлетворение требований других кредиторов¹²¹.

Параллельно с расчётами с основными кредиторами происходят расчёты и снятие с учётов ликвидируемого учреждения в Государственной налоговой службе РФ, в Государственном фонде занятости населения РФ, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, фонде обязательного медицинского страхования.

В случае снятия учреждения с учёта в налоговой службе ликвидационная комиссия в срок до 10 дней с момента объявления о ликвидации учреждения в официальной печати представляет в налоговую инспекцию следующие документы:

- заявление о снятии с учёта установленной формы;
- копию документа, подтверждающего принятие решения о ликвидации (решение собственника или уполномоченного органа, решение суда);
- копию документа о создании ликвидационной комиссии;
- первый экземпляр Карты, подтверждающий, что ликвидируемое учреждение было включено в государственный реестр;
- информационное письмо о включении учреждения или внесении изменений в государственный реестр;
- промежуточный ликвидационный баланс, согласованный с регистрирующим органом.

¹²¹ См.: Комментарий Федерального закона «О некоммерческих организациях». Ст.19. / Под ред. Залесского В.В., Калистратовой Р.Ф. - М.: Юрайт, 1998. С. 79.

После поступления всей соответствующей требуемой документации налоговая инспекция принимает решение о проведении документальной проверки ликвидируемого учреждения.

Когда проверка учреждения проведена и погашены все имеющиеся обязательства, ликвидационная комиссия сдаёт в налоговую инспекцию окончательный ликвидационный баланс, согласованный с регистрирующим органом. Процедура снятия с учёта в налоговой инспекции считается завершённой после выдачи налоговой инспекцией ликвидационной комиссии информационного письма о снятии юридического лица с учёта.

Помимо снятия с учёта в Государственной налоговой инспекции, учреждение должно быть снято ещё с ряда учётов, к одним из таких фондов относится Пенсионный фонд РФ.

В обязанности ликвидационной комиссии входит представление уполномоченному ПФР следующих документов:

- заявление о снятии с учёта;
- основание для ликвидации (решение собственника или уполномоченного им органа о ликвидации, решение суда);
- выписку из лицевого счёта в банке с приложениями к ней.

После получения вышеуказанных документов уполномоченный ПФР проводит документальную проверку ликвидируемого учреждения. На основании акта о проведённой проверке плательщик взносов производит полные расчёты с ПФР в порядке очерёдности, установленной ст.64 ГК РФ.

В результате предъявления ликвидационной комиссией уполномоченному ПФР документа о погашении задолженности перед ПФР ликвидационная комиссия получает справку о взаиморасчётах с ПФР. Эта справка должна быть передана в орган государственной регистрации юридических лиц. Копия справки о сумме непогашённой задолженности плательщика взносов направляется ликвидационной комиссии.

Необходимо учитывать, что ликвидационная комиссия несёт ответственность за своевременное и правильное поступление платежей в ПФР. И в силу этого она обязана до прекращения своей деятельности внести причитающуюся сумму на счёт ПФР. В отношении ликвидационной комиссии могут быть применены меры взыскания в соответствии с законодательством.

Основываясь на письменном подтверждении соответствующего регистрационного органа о ликвидации плательщика взносов и при отсутствии правопреемника, уполномоченным ПФР оформляется закрытие дела плательщика взносов.

В дальнейшем регистрационный номер ликвидированного плательщика взноса, не используется.

В базе данных до конца текущего года учитываются платежи ликвидированного плательщика взносов.

Кроме снятия с учёта в Пенсионном фонде ликвидируемое учреждение должно быть снято с учёта в Фонде социального страхования.

Ликвидационная комиссия, приступив к выполнению своих обязанностей по ликвидации юридического лица, обязана незамедлительно письменно уведомить исполнительный орган Фонда по месту государственной регистрации о принятом решении и о снятии страхователя с учёта. Данное уведомление составляется в произвольной форме.

Орган данного фонда, на который возложены исполнительные функции, принимает решение о снятии страхователя с учёта только после внесения соответствующим органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, записи о ликвидации в единый государственный реестр юридических лиц.

Помимо перечисленных служб и фондов ликвидационной комиссии необходимо также уведомить Фонд занятости и Фонд обязательного медицинского страхования, в которых зарегистрировано данное учреждение, о его ликвидации. Эти внебюджетные фонды выдают соответствующие справки снятия с учёта¹²².

Штамп и печать сдаются в территориальный орган внутренних дел, ранее выдавший разрешение на их изготовление.

В территориальном органе Госкомстата России аннулируются присвоенные ранее организации классификационные коды и выдаётся соответствующее письмо.

7. На данной стадии после завершения расчетов с кредиторами ликвидационная комиссия составляет ликвидационный баланс, который утверждается учредителями учреждения или органом, принявшим решение о ликвидации учреждения, по согласованию с органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц (п. 5 ст. 63 ГК РФ и п. 6 ст. 19 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Было бы целесообразно для учреждений, осуществляющих приносящую доходы деятельность, составлять отдельный ликвидационный баланс, на котором бы отдельно учитывались доходы от деятельности и имущество, приобретенное за их счет.

8. На восьмой стадии процесса ликвидации учреждения решается вопрос о дальнейшем использовании имущества ликвидируемого учреждения, этот вопрос важен, прежде всего, для собственника, так как решается вопрос о дальнейшей судьбе его имущества.

По общему правилу (п. 3 ст. 20 Федерального закона «О некоммерческих организациях») имущество учреждения после удовлетворения требований кредиторов передается собственнику ликвидируемого учреждения, если иное не

¹²² См., например, п.2 письма ФФОМС №2469/23-и и Госналогслужбы России № ВГ-6-07/411 от 13 июня 1996 г. «О взаимодействии территориальных фондов обязательного медицинского страхования и органов Госналогслужбы России».

предусмотрено законами или учредительными документами учреждения. Имущество ряда учреждений после ликвидации может не передаваться собственнику. Так, имущество благотворительного учреждения после его ликвидации расходуется на благотворительные цели¹²³, а имущество, закрепленное за ликвидированным музейным учреждением, передается другим музейным учреждениям, определенным в решении собственника (в соответствии со ст. 32 Федерального закона РФ «О музейном Фонде РФ и музеях в РФ» при ликвидации государственных музеев музейные предметы и музейные коллекции, закрепленные за этими музеями, закрепляются за иными государственными музеями на основании решения государственного органа, на который возложено государственное регулирование в области культуры)¹²⁴.

9. Данная стадия завершает процесс ликвидации учреждения.

Ликвидация учреждения считается завершенной, а учреждение - прекратившим существование после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц. Такая запись вносится органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц при представлении следующих документов:

- заявления ликвидационной комиссии с просьбой об исключении учреждения из единого государственного реестра;
- решения соответствующего органа о ликвидации учреждения;
- печатного издания с опубликованием о ликвидации юридического лица;
- утверждённого ликвидационного баланса;
- справки из налоговой инспекции и из государственных внебюджетных фондов о снятии с учёта;
- справки из банков о закрытии счетов;
- письма из Госкомстата об аннулировании классификационных кодов;
- справки из органов внутренних дел о сдаче на уничтожение печатей и штампов учреждения;
- справки из архива о приёме на хранение первого экземпляра устава и свидетельства о регистрации.

В подведение итога анализа вопроса, связанного с прекращением деятельности учреждения, хотелось бы отметить следующее: в силу того, что учреждение является, прежде всего, юридическим лицом и некоммерческой организацией, общий порядок прекращения деятельности в полной мере распространяется и на данную организационно-правовую форму, однако в силу того, что учреждение обладает рядом особенностей, как самостоятельный вид юри-

¹²³ Так, например, Федеральным законом РФ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» предусмотрено использование имущества, оставшегося после удовлетворения требований кредиторов благотворительного учреждения на благотворительные цели (п. 3 ст. 11) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3340.

¹²⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 1922.

дического лица, определённые стадии и этапы процесса ликвидации и реорганизации учреждения имеют свои отличительные особенности.

Во-первых, решение о преобразовании учреждения может быть принято исключительно только собственником (учредителем) реорганизуемого учреждения. Это правило связано, прежде всего, с той особенностью учреждения, что, в отличие от подавляющего числа некоммерческих организаций, учреждение не является собственником принадлежащего ему имущества.

Во-вторых, если реорганизуется учреждение, которому в соответствии с учредительными документами (уставом) предоставлено право заниматься деятельностью, приносящей доход, необходимо составление отдельного передаточного акта и разделительного баланса для приносящей доходы деятельности. Это обстоятельство объясняется, прежде всего, тем, что учёт данной деятельности должен вестись отдельно от основной деятельности.

В-третьих, при назначении ликвидационной комиссии и определении порядка и сроков ликвидации учреждения, помимо общих вопросов, необходимо учитывать и ряд специфических обстоятельств: ликвидация ряда учреждений, осуществлявших свою деятельность в социальных сферах, может существенно нарушить интересы населения определённой территории и поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан, в связи с чем необходимо внести предложение об обязательности включения в состав ликвидационной комиссии представителей этого населения, и подобное правило следует закрепить в законе.

В-четвёртых, при удовлетворении требований кредиторов ликвидируемого учреждения ликвидационная комиссия не может продать имущество учреждения с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений (в отличие от имущества любого другого юридического лица). Данное правило на учреждения не распространяется, учреждение является исключением, имущество учреждения не может рассматриваться как объект, с помощью которого могут быть удовлетворены требования кредиторов.

В-пятых, если собственником ликвидируемого учреждения является Российская Федерация или её субъекты, требования кредиторов об удовлетворении оставшейся части долгов после расчёта с самим учреждением могут быть адресованы как соответствующему органу, который выполняет функции по координации и осуществляет регулирование деятельности различных учреждений в определённых областях, так и соответствующему финансовому органу, отвечающему за финансирование ранее действующих учреждений.

Шалайкин Р.Н.
Правовое положение учреждений
Учебное пособие

Технический редактор Е.В. Ткаченко

Компьютерная верстка И.Ю. Чернышева

Лицензия ЛР № 020772 от 21 апреля 1998 г.

Подписано в печать 19.01.04 г., уч.изд.л. 5,6, бумага офсетная, печать ризография

Тираж экз., заказ № 33

Издательство Белгородского юридического института МВД РФ
Участок оперативной полиграфии